



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas
Departamento de Administração

JOICY KEILLY FERREIRA DA SILVA

**COMPRAS SUSTENTÁVEIS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
um estudo de caso na Câmara dos Deputados**

Brasília - DF

2021

JOICY KEILLY FERREIRA DA SILVA

**COMPRAS SUSTENTÁVEIS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**
um estudo de caso na Câmara dos Deputados

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Doutor, Caio
Cesar de Medeiros Costa

Brasília – DF

2021

JOICY KEILLY FERREIRA DA SILVA

**COMPRAS SUSTENTÁVEIS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
um estudo de caso na Câmara dos Deputados**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do
Curso de Administração da Universidade de Brasília da aluna

Joicy Keilly Ferreira da Silva

Doutor, Caio Cesar de Medeiros Costa
Professor-Orientador

Doutor, Bruno Alexandre Braga
Professor Examinador

Mestra, Olinda Maria Lesses
Professora Examinadora

Brasília, 26 de maio de 2021

Dedico ao meu esposo e às minhas filhas, com amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Caio por sua empatia e gentileza na orientação deste trabalho; aos profissionais da Câmara dos Deputados pela disponibilidade em conceder as entrevistas; aos examinadores pela contribuição; à minha mãe Maria e ao meu pai Ozimar por acreditarem na educação; à minha irmã Joziane pelo apoio; às minhas filhas Sofia, Amanda e Luiza por serem minha maior motivação e ao meu esposo Adenilson por acreditar.

“Não podemos depender apenas das empresas para solucionar todos os problemas ambientais. Os governos são fundamentais” John Elkington

RESUMO

Diante da urgente necessidade de racionalização e otimização nos atuais padrões de produção e consumo, a sustentabilidade tornou-se um tema frequente em pesquisas, debates e em agendas nacionais e internacionais. Por esta razão, destaca-se a relevância da participação da Administração Pública na promoção do desenvolvimento nacional sustentável, por meio de políticas públicas e instrumentos de gestão. Nesse contexto, a Câmara dos Deputados se destaca por ser um consumidor em grande escala, inclusive capaz de fomentar as ofertas de produtos e serviços sustentáveis por meio do seu órgão administrativo responsável pela gestão sustentável - EcoCâmara. Partindo dessa premissa, este trabalho propõe elucidar o cenário em que se encontram as compras sustentáveis na Câmara dos Deputados, no período de 2011 a 2020. Para este propósito, a pesquisa buscou apresentar iniciativas de consolidação do desenvolvimento sustentável, visando verificar avanços políticos e institucionais, no âmbito nacional, que proporcionam o desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas. Em seguida, por meio de um levantamento na Câmara dos Deputados, realizou-se uma análise dos dados coletados e do processo de compras responsável em viabilizar aquisições de bens e contratação de serviços sustentáveis. Por fim, realizou-se uma análise de documentos secundários e entrevistas aplicadas junto aos servidores envolvidos no processo de compras públicas. Constatou-se que a Câmara dos Deputados por meio do órgão administrativo EcoCâmara inova ao realizar compras públicas com critérios ambientais e sociais pautados e orientados por normas e, neste sentido, presta sua contribuição junto ao Estado, que por sua vez, tem o dever de fomentar o desenvolvimento nacional sustentável. A pesquisa é de abordagem qualitativa, quanto a sua finalidade se caracteriza por ser de natureza básica, quanto aos objetivos é descritiva e adota como procedimento o estudo de caso.

Palavras-chave: Câmara dos Deputados; compras públicas; desenvolvimento sustentável.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

DIAGRAMA 1 - Participação da Compra Pública Sustentável no Consumo do Governo	17
DIAGRAMA 2 - Qual a quantidade de pessoas por situação funcional?	29
DIAGRAMA 3 - Trabalhadores Terceirizados	30
FIGURA 1 - Dendograma das Entrevistas Aplicadas	44
FIGURA 2 - Fluxo de Análise Individual das Classes	44
FIGURA 3 - Dendograma com a porcentagem de Unidade de Contexto Elementar - UCE em cada classe e palavras com qui-quadrado (χ^2) fornecido pelo <i>software</i> IRAMUTEQ	45
FIGURA 4 - Representação Fatorial de Correspondência	46
FIGURA 5 - Nuvem de Palavras das Classes	47

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PIB - Valores correntes de 2011 a 2020	15
TABELA 2 - Processos de compras divulgados por tipo de consumo, 2016 a 2020	18
TABELA 3 - Processos de compras divulgados por Ano, 2016 a 2020	18
TABELA 4 - Quantidade de processos de compras divulgados por Órgão Superior, 2016 a 2020	19
TABELA 5 - Valor (RS) de processos de compras divulgados por Órgão Superior, 2016 a 2020	20
TABELA 6 - Representatividade dos maiores valores (RS) de processos de compras divulgados por Órgão Superior, 2016 a 2020	21
TABELA 7 - PIB - Valores correntes de 2011 a 2020	27
TABELA 8 - Compras Sustentáveis com Critério Ambiental e Critério Social na Câmara dos Deputados de 2011 a 2020	38
TABELA 9 - Compras Sustentáveis na Câmara dos Deputados por Tema dos Critérios Ambientais de 2011 a 2020	38
TABELA 10 - Participação das Compras Sustentáveis em Modalidades de Licitações na Câmara dos Deputados de 2011 a 2020	39
TABELA 11 - Compras Sustentáveis com Critério Ambiental e Social na Câmara dos Deputados de 2011 a 2020	42

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Variação anual do PIB e do Consumo do Governo de 2011 a 2020	16
GRÁFICO 2 - Percentual do Consumo do Governo em relação ao PIB de 2011 a 2020	16
GRÁFICO 3 - Processos de compras divulgados por tipo de consumo, 2016 a 2020	18
GRÁFICO 4 - Processos de compras divulgados por Ano, 2016 a 2020	19
GRÁFICO 5 - Representatividade dos maiores processos de compras divulgados por Órgão Superior, 2016 a 2020	21
GRÁFICO 6 - Participação de critérios de sustentabilidade nos processos de compras públicas da Câmara dos Deputados, 2011 a 2020	34
GRÁFICO 7 - Modalidade de Licitação e Participação em Compras Públicas na Câmara dos Deputados de 2011 a 2020	40
GRÁFICO 8 - Compras Sustentáveis com Critério Ambiental e Social na Câmara dos Deputados de 2019 a 2020	42

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Contextualização.....	1
1.2 Formulação do problema.....	2
1.3 Objetivo.....	4
1.4 Objetivos Específicos	4
1.5 Justificativa	5
1.6 Organização do Trabalho	6
2. REVISÃO TEÓRICA	6
2.1 Inovação por meio das Compras Públicas	7
2.2 Sustentabilidade como estratégia para o Desenvolvimento	11
2.3 Compras Públicas Sustentáveis	14
2.3.1 Análise Preliminar: Consumo do Governo e Processos de Compras	14
2.3.2 Principais fundamentos jurídicos	22
2.3.3 Sustentabilidade nas Compras Públicas durante a Pandemia de COVID-19	25
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	28
3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa	28
3.2 Caracterização da Câmara dos Deputados	29
3.3 Participantes da pesquisa.....	30
3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa	31
3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados	31
4 RESULTADO E DISCUSSÃO	32
5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO	48
REFERÊNCIA	51
APÊNDICE	60

1 INTRODUÇÃO

O tema sustentabilidade contribui para investigar discursos e práticas constitutivos de objetos e sujeitos; tanto no domínio do saber quanto no campo estratégico da administração pública.

Galvão e Menezes (2020, p. 3 – 4), no artigo intitulado “Política Global, Agenda 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, apontam que no âmbito da política internacional, tanto a consolidação dos direitos humanos como a urgência de lidar com as mudanças climáticas, são os fatores mais decisivos e vividos nas últimas décadas na determinação dos “avanços políticos e institucionais”. Ainda, os autores afirmam que o planejamento e políticas de desenvolvimento são desafios significativos para a formulação das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento sustentável.

Em setembro de 2015, representantes dos 193 Estados-membros da ONU se reuniram em Nova York e por meio do documento intitulado “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (A/70/L.1) se comprometeram com um plano de ação, que resultou em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS integrados e definidos por 169 metas, que refletem de forma equilibrada as três dimensões do desenvolvimento sustentável: ambiental, econômica e social (UN, 2015, p. 1; AGENDA 2030).

1.1 Contextualização

No Brasil, o Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016 cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030. Foi essa comissão constituída por representantes do governo no âmbito federal, estadual, distrital, municipal e com representantes da sociedade civil (BRASIL, 2016a).

No entanto, três anos depois houve a extinção da CNODS e de outros colegiados por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 que também revogou o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 que institui a Política Nacional de Participação Social (BRASIL, 2014a, 2019a).

Neste contexto, surgiu o Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019, que foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 10.591, de 24 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2019b; 2020e). Disto resultou consecutivas mudanças quanto a um modelo de governança articulado em torno da Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV-PR).

Portanto, a partir da extinção da CNODS, vários cenários foram considerados visando somente estabelecer e definir a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República.

A extinção de espaços institucionalizados de participação social viola um direito constitucional, já que a Constituição Federal de 1988 estabelece que o Brasil é um Estado Democrático de Direito e legitima a democracia participativa (BRASIL, 1988; REDE ODS BRASIL, 2019). Além disso, ainda viola a própria Agenda 2030, pois, de acordo com o objetivo 16, que visa “proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”, na meta 16.7 é estabelecido que se deve “garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” (AGENDA 2030; REDE ODS BRASIL, 2019).

Entre os colegiados afetados pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, destaca-se a CNODS, razão pela qual a Rede ODS Brasil classificou o referido decreto e demais legislações de igual teor como uma legislação “Ficha Suja da Agenda 2030” (REDE ODS BRASIL, 2019).

Neste contexto, verifica-se a necessidade de se pensar qual seria a melhor estratégia a ser adotada para a nova Governança da Agenda 2030 no Brasil a partir da extinção da CNODS e da Política Nacional de Participação Social pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.

Diante o atual cenário, torna-se relevante identificar avanços políticos e institucionais, ainda vigentes, que refletem de forma equilibrada as três dimensões do desenvolvimento sustentável: ambiental, econômico e social.

1.2 Formulação do problema

Galvão e Menezes (2020, p. 3 – 4) afirmam que o planejamento e políticas de desenvolvimento são desafios significativos para a formulação das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento sustentável.

Em abril de 2021, foi sancionada a Lei 14.133, que estabelece a lei de licitações e contratos administrativos, que substituirá a Lei de Licitações (Lei 8.666/1993), a Lei do Pregão (Lei 10.520/2002) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações (RDC – Lei 12.462/11). Em meio a significativas mudanças, a nova Lei de Licitações não descartou por completo o modelo trazido pela Lei Federal nº 8.666/1993 no que se refere à sustentabilidade, pois estabeleceu em seu artigo 5º o “desenvolvimento nacional sustentável” como princípio (BRASIL, 2021a).

Diante o exposto, torna-se relevante identificar no âmbito da Administração Pública os avanços políticos e institucionais que proporcionam o desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas.

Conforme apurado em relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, as compras públicas têm uma significativa parcela no produto interno bruto - PIB (ARAÚJO JÚNIOR, 2019, p. 7; OCDE, 2015, p. 38).

Embora represente a soma de todos os bens e serviços finais produzidos, geralmente em um ano, vale a pena ressaltar que o PIB é apenas um indicador síntese de uma economia, portanto, não expressa fatores como a distribuição de renda, qualidade de vida, educação e saúde (IBGE, 2021).

Há, portanto, um potencial relevante do poder público, diante do seu poder de compra em atuar como agente de transformação orientado ao consumo sustentável. Assim, verifica-se que a demanda pode orientar os mercados a inovarem e se tornarem mais sustentáveis, razão pela qual as compras públicas são indicadas como um instrumento estratégico para se alcançar padrões de consumo e produção sustentáveis no Brasil (ICLEI, 2015, p. 10).

Um olhar atento à Câmara dos Deputados é possível constatar que, a partir de 2002 houve avanços políticos e institucionais capazes de proporcionar o desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas, ao se verificar que a Câmara dos Deputados incorporou em suas próprias atividades administrativas os princípios de sustentabilidade com a criação do EcoCâmara em 2003, instituído pelo Ato da Mesa nº 129 de 2002 (CD, 2002).

Em 2010, por meio da Portaria nº 336, da Diretoria Geral, foi aprovada a Política Socioambiental da Câmara dos Deputados e quanto ao EcoCâmara, à ele foi atribuído a competência de assessorar e monitorar as ações socioambientais de forma integrada com os diversos setores da Casa (CD, 2010).

Posteriormente, em 2019, pelo Ato da Mesa nº 79, o EcoCâmara ganhou *status* de órgão administrativo com a criação do Serviço de Sustentabilidade da Câmara dos Deputados, vinculado à Diretoria-Geral, sendo responsável pela gestão sustentável, com as atribuições de planejar, articular e acompanhar ações voltadas ao alinhamento da gestão da Câmara dos Deputados aos preceitos da sustentabilidade (CD, 2019).

Embora haja iniciativas que revelam “avanços políticos e institucionais” relativos a práticas sustentáveis na Câmara dos Deputados, no site na aba “licitações e contratos” o relatório anual de licitações e contratos não apresenta uma organização da compra capaz de nos indicar o quantitativo e, tão pouco, o valor das compras de bens e serviços sustentáveis.

Diante um contínuo processo de aperfeiçoamento, a Câmara dos Deputados, por meio dos diversos setores no processo de aquisições de bens e serviços, busca se ajustar para dar respostas institucionais no contexto do desenvolvimento nacional sustentável.

De acordo com Jamali, Lund-Thomsen e Khara (2017, p. 357), as organizações protegem suas estruturas formais com base no desempenho técnico por meio de inspeção e avaliação, enquanto o controle das atividades é minimizado; disto resulta um tratamento informal, que passa a ser dado à coordenação, a interdependência e ajustes mútuos entre unidades estruturais.

Em resposta às pressões ambientais, de acordo com Meyer e Rowan (1977, p. 356 – 357), quando as organizações construídas em torno da eficiência buscam manter alinhamentos próximos entre estruturas e atividades, pode ocorrer o fenômeno conhecido como *decoupling* (dissociação), que por sua vez, pode resultar em dissociação entre as práticas e as normas, entre as estruturas e as suas atividades.

Tendo em vista que as compras públicas sustentáveis, no âmbito do Governo Federal, buscam contribuir para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante aquisições de bens e também de contratações de serviços, a questão que delineia este estudo está centrada em responder: como se caracteriza as compras públicas sustentáveis na Câmara dos Deputados?

1.3 Objetivo

Na busca de responder a esse questionamento, o objetivo geral da pesquisa é analisar os processos de compras públicas no âmbito da Câmara dos Deputados, à luz dos critérios de sustentabilidade.

1.4 Objetivos Específicos

Para atender a esse objetivo geral, busca-se enquanto objetivos específicos:

1. Analisar dados de aquisições de bens e contratações de serviços sustentáveis da Câmara dos Deputados no período de 2011 a 2020;
2. Efetuar entrevista semiestruturada com servidores relacionados ao processo de compras públicas na Câmara dos Deputados;
3. Identificar avanços significativos na atuação do EcoCâmara.

1.5 Justificativa

De acordo com o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, diante o poder de compra do Estado Brasileiro, as compras públicas se caracterizam como um instrumento de viabilização de políticas públicas ao promover o desenvolvimento nacional sustentável à medida em que as microempresas e as empresas de pequeno porte passam a fomentar o empreendedorismo e o desenvolvimento local, atendendo às dimensões social e econômica da sustentabilidade (BRASIL, 2020, p. 22 - 23).

As compras públicas no Brasil, conforme apurado em relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, no período de 2006 a 2016, representam 12,5% do valor do seu Produto Interno Bruto – PIB (RIBEIRO; INÁCIO JÚNIOR, 2019, p. 7).

A média desses gastos, entre países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), representa 12% do PIB. Para alguns membros, como Coreia do Sul e Japão, esse número alcança 35% do PIB, valores próximos da média global de 30% do PIB (DAWAR, 2017).

Conforme dados extraídos do IBGE, no Brasil, para o período de 2011 a 2020, o indicador em valores correntes do Consumo do Governo em relação ao PIB representa em média 19,60% (IBGE, 2021).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE demonstrou uma participação média de 12,1% em compras públicas em 2013. Ainda, ressaltou que esse percentual não é fixo, visto que há países como a Irlanda e a Suíça que gastam menos de 10% de seu PIB em compras públicas à medida que outros países como Finlândia, França, Japão, Holanda e Suécia apresentam um percentual superior a 15% de seu PIB (OCDE, 2015, p. 136).

Desta forma, o percentual do Brasil em compras públicas em relação ao PIB está equiparado e até maior do que alguns países da OCDE.

O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas - FGV aponta os setores públicos como um grande comprador, tendo em vista que as compras públicas representam aproximadamente 21,5% do PIB nacional em compras e contratações. Diante o cenário, torna-se necessário “mapear e mitigar os impactos negativos e fomentar as oportunidades que seu sistema de aquisição pode gerar sobre a sociedade e o meio ambiente” (ICLEI, p. 2015, p. 8).

Embora a eficiência e a relação custo-eficácia estejam elencadas entre os principais objetivos das compras públicas, os Governos por meio das compras públicas passaram a buscar, cada vez mais, alcançar objetivos da política secundária, que pode incluir a promoção do

crescimento verde sustentável, o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, a inovação, as normas para uma conduta empresarial responsável; e até objetivos mais amplos, tais como a política industrial por meio de suas políticas de compras (OCDE, 2015, p. 38).

Contudo, é preciso compreender as conexões entre os aspectos econômicos, ambientais e sociais, que se caracterizam como pilares da sustentabilidade, pois, na execução da atividade deve-se atentar para que os “ganhos obtidos em um aspecto não sejam conquistados com um custo inaceitável em outro” (ICLEI, p. 2015, p. 13).

Portanto, analisar o processo de compras públicas na Câmara dos Deputados torna-se relevante, visto que esse processo de compras públicas pode contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável.

1.6 Organização do Trabalho

Este estudo está organizado em cinco seções. A primeira seção compreende esta introdução, na qual se encontra a contextualização, a formulação do problema, o objetivo geral e específicos, a justificativa e organização do trabalho. A segunda seção discute o referencial teórico, a terceira descreve os métodos e técnicas de pesquisa e a quarta trata dos resultados e discussões. Por fim, a quinta seção apresenta as conclusões do estudo, com sua contribuição e sugestões.

2. REVISÃO TEÓRICA

Cada vez mais, as compras públicas tendem a incentivar o mercado nacional a ajustar-se aos critérios da sustentabilidade, que vem se tornando um indicador determinante na competição internacional do século XXI. Neste contexto, as compras sustentáveis ainda que eventualmente se efetivam com maior preço disponível no mercado, quando comparadas com os parâmetros das compras públicas sob critérios convencionais, são consideradas relevantes. Isto se dá pelos atributos fundamentais que dispõem para atender ao interesse público da preservação do meio ambiente e do bem estar social, conforme disposto no artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988; 2018).

As compras públicas podem ser utilizadas de forma articulada, utilizando o potencial econômico advindo desta demanda, com o intuito de viabilizar “diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento” (SQUEFF, 2014, p. 7).

Conforme explica Costa e Terra (2019, p. 31 - 32), a percepção das compras públicas

se afirma sob uma única perspectiva, ora como “ferramenta de políticas públicas”, ora como um “indutor do desenvolvimento nacional sustentável”. De acordo com os autores, a percepção das compras públicas em uma única perspectiva pode ignorar outras dimensões tão importantes quanto a sustentabilidade, tais como: a governança, a eficiência, os marcos legais e a inovação.

Este capítulo é composto por três eixos temáticos, tratando o primeiro sobre a dimensão da inovação em compras públicas. O segundo eixo temático se refere à sustentabilidade como uma estratégia para o desenvolvimento. O terceiro aborda uma análise preliminar dos dados do Consumo do Governo disponíveis no IBGE e dos Processos de Compras disponíveis no Painel de Compras do Governo Federal com o intuito de caracterizar o cenário em que atua a Câmara dos Deputados no âmbito do desenvolvimento nacional sustentável. Posteriormente, o tema compras públicas sustentáveis foi abordado, enfatizando os seus principais fundamentos jurídicos e uma avaliação das compras em meio a pandemia à luz dos princípios, objetivos da sustentabilidade.

2.1 Inovação por meio das Compras Públicas

Em 2017, o Parlamento Europeu, ao avaliar a abertura dos mercados de compras públicas nos principais países de interesse para a União Europeia, forneceu uma visão comparativa da regulação e do mercado dos Estados Unidos, Brasil, China, Índia e Japão por meio de um estudo intitulado *Openness of public procurement markets in key third countries*, “Abertura dos mercados de compras públicas nos principais países em desenvolvimento”. Neste estudo, o Parlamento Europeu demonstrou que o Brasil apresenta um crescimento em volume de compras públicas, que por sua vez, são significativas quando comparadas ao total das despesas governamentais. Ainda, a competição das empresas no âmbito das compras públicas, fomentam preços baixos e/ou produtos melhores, resultando em uma economia que poderá ser destinada a outros fins, ou seja, para novas aquisições de bens e serviços. Disto, resulta uma melhor relação custo-benefício (DAWAR, 2017, p. 6, 12).

O relatório abordou o estudo de Ferraz, Finan e Szerman (2015), realizado a partir de dados abrangentes da relação empregador-empregado de empresas formais no Brasil, em contratos de compras públicas celebrados entre 2004 e 2010, que buscou determinar se as empresas que ganham contratos de compras governamentais crescem mais em comparação com as empresas que competem por esses contratos mas não ganham. Os autores concluíram que ganhar um contrato resulta em crescimento trimestral de 2,2% das empresas e que 93% dos empregados, recém-contratados, como resultado do novo contrato, estavam anteriormente

desempregados ou inseridos no setor informal. A longo prazo, os autores verificaram que esses efeitos são positivos, pois persistem para muito além da duração do contrato pactuado (FERRAZ, FINAN, SZERMAN, 2015, p. 1 - 2; 27 - 28; DAWAR, 2017, p. 12).

Segundo Squeff (2014, p. 9), ainda que cada país possua suas leis e normas para as aquisições governamentais, nos últimos anos vem ocorrendo uma “convergência” em torno dos temas centrais em virtude das ações regulatórias da Organização Mundial do Comércio - OMC (SQUEFF, 2014, p.9).

O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE avalia que, cada vez mais, os países buscam por crescimento econômico inteligente, guiado pela inovação, inclusivo e sustentável. Essa busca requer uma reflexão sobre o papel do Governo e de políticas públicas na economia e, sobretudo, uma “nova justificativa” para uma intervenção governamental que vá além de simplesmente corrigir “falhas de mercado” (CGEE, 2021).

O Estudo intitulado *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal* ou, "Sistema de Inovação Brasileiro: uma proposta orientada por missões", desenvolvido pelo CGEE, em parceria com os economistas Mariana Mazzucato e Caetano Penna, afirma que a inovação envolve um financiamento “paciente de longo prazo”, que pode assumir várias formas, inclusive o financiamento de pequenas empresas por meio de compras públicas ou bancos estatais de investimento (MAZZUCATO, PENNA, 2016, p. 7).

De acordo com Mazzucato e Penna (2016, p. 10), no Brasil a estratégia de política de saúde do Brasil é uma política bem desenvolvida e conduzida pelo Estado, pois mobiliza diversos atores públicos e privados para o desenvolvimento de inovações em ciência e tecnologia.

No entanto, o estudo aponta que o Brasil sofre de “ineficiência no subsistema de políticas e regulação”, especificamente, “burocracia e controle excessivos para as políticas e programas de inovação, incluindo compras públicas” (MAZZUCATO, PENNA, 2016, p. 10).

Ao identificar os desafios para o Brasil, Mazzucato e Penna (2016, p. 10) apresentaram recomendações e sugestões para uma agenda alternativa às atuais políticas do Brasil e assim pontuaram a “reforma do complexo sistema tributário brasileiro ou a remoção de barreiras para implantação de contratos de compras públicas de inovação” .

O IPEA, em 2019, fez um estudo para avaliar “possíveis custos e benefícios” resultantes da entrada do Brasil no Acordo de Compras Governamentais - GPA da OMC. O estudo apontou que o levantamento da literatura teórica e empírica não deixa claro, que efeitos o ingresso no GPA teria no Brasil em termos de ganhos de comércio e bem-estar. O relatório simulou três cenários para avaliar as perdas e ganhos do ingresso do Brasil no GPA, “os resultados no

modelo de equilíbrio geral indicam que tal substituição, na ausência de qualquer política de compensação comercial, pode gerar perdas de empregos na economia” (ARAÚJO JÚNIOR, 2019, p. 30).

De acordo com o Ministério da Economia, em outubro de 2020, o Brasil apresentou à OMC um *checklist* no âmbito da sua adesão como membro pleno ao GPA. A entrega desse documento marca, assim, a abertura de uma das principais frentes de trabalho resultantes do pedido formal de adesão submetido ao GPA. Além da movimentação financeira que o GPA representa, um mercado de US\$ 1,7 trilhão, o Ministério da Economia cita como fator relevante que o GPA além de fomentar a concorrência, desempenha um fundamental papel no combate à “corrupção e à práticas anticompetitivas no âmbito dos processos licitatórios”, pois o tratado estabelece obrigações e padrões mínimos de não discriminação, transparência, justiça e equidade processual (ALCARAZ et al., 2020, p. 4; BRASIL, 2020d).

Conforme avalia Alcaraz et al. (2020, p. 4), a solicitação de adesão ao GPA é uma mudança expressiva em relação a um histórico de relativo fechamento desse mercado no Brasil e quando concluída, a adesão contribuirá ainda para os importantes objetivos de tornar mais eficientes as compras do Governo e reduzir o risco de corrupção nas compras públicas, portanto, promover um melhor ambiente de negócios. Além disso, outros países estão em processo de adesão ao GPA, incluindo alguns com grandes mercados de compras governamentais, com os quais o Brasil não possui acordos de livre comércio, como China e a Rússia (ALCARAZ et al., 2020, p. 4, 8).

Compreender a escala das atividades de inovação, as características das empresas inovadoras e os fatores internos e sistêmicos, que podem influenciar a inovação, é um pré-requisito para o prosseguimento e a análise de políticas destinadas a fomentar a inovação (OCDE, 2018).

Consequentemente, uma definição geral de inovação e aplicável a todas as unidades ou entidades institucionais é apresentada no Manual de Oslo como “um produto ou processo novo ou melhorado (ou uma combinação dos mesmos) que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado para usuários em potencial (produto) ou colocado em uso pela unidade (processo)” (OSLO, 2018, p. 60).

O chamado modelo linear de inovação, considerado “muito simplista”, se caracteriza por um fluxo uniforme e unidirecional da pesquisa científica básica para o mercado ao conceber que, a ciência leva à tecnologia, que por sua vez, satisfaz as necessidades do mercado. Neste modelo, não há um *feedback* das fases posteriores do processo de inovação para o estágio inicial da pesquisa e tão pouco para os estágios do próprio processo

(EDQUIST, HOMMEN, 1999, p. 64).

Contrapondo ao modelo linear, o modelo com perspectiva sistêmica do processo de inovação se caracteriza por reconhecer as interdependências e possibilidades potencialmente complexas nas interações dos diversos elementos do processo de inovação, razão pela qual, a perspectiva sistêmica é orientada aos sistemas que concedem importância ao lado da demanda e não somente ao lado da oferta (EDQUIST, HOMMEN, 1999, p. 64 - 65).

Deste modo, verifica-se que a perspectiva sistêmica torna-se um modelo essencial para avaliar o papel da inovação nas compras públicas sustentáveis na perspectiva de política pública, pois, a perspectiva sistêmica reconhece os diversos atores envolvidos como elementos de um processo de inovação, que por meio de suas atividades promovem interações capazes de fomentar inovações. Nesta perspectiva, o foco não é dado a um único elemento ou fase do processo, mas à interação, entre as partes constituintes e atores, da qual resultam as inovações.

De acordo com o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, as compras sustentáveis se caracterizam como uma política pública e, como toda política transversal, articula-se com outras, procurando fortalecê-las e conferir-lhes efetividade (BRASIL, 2020, p. 57).

A Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico - OCDE aponta que o Manual de Oslo é um importante guia de referência internacional para a coleta e o uso de dados sobre inovação (OCDE, 2018).

Segundo o Manual de Oslo, muitas inovações de processos no setor governamental se baseiam ou são semelhantes a inovações no setor empresarial, mas as inovações de serviço público costumam buscar metas redistributivas ou relacionadas ao consumo, que são exclusivas do Governo. Ainda, características de inovação no setor governamental incluem o uso frequente de colaboração, inclusive com organizações em outros setores (OSLO, 2018, p. 33).

As compras públicas não só estimulam a competição, mas também a inovação das indústrias, tendo em vista que pode ocorrer uma combinação no poder de compra de um conjunto de instituições com o propósito de promover a inovação tecnológica que visa produzir os bens nos padrões desejáveis (MOURA, 2013, p. 1).

Lessa (2014, p. 1) pontua que é relevante e amplamente reconhecido o poder de compra do Estado como um instrumento de incentivo à inovação e de política pública. O autor ainda pontua que o processo de inovação é capaz de trazer retornos sociais elevados, mesmo quando os retornos privados não são expressivos para que agentes privados queiram investir na sua realização (LESSA, 2014, p. 1, 28).

A melhor medição da inovação e seu impacto no crescimento econômico,

sustentabilidade e inclusão, destacado pela Estratégia de Inovação da OCDE, é a “chave para cumprir a promessa de políticas de inovação mais bem coordenadas na era digital” (OSLO, 2018, p. 33).

As compras públicas sustentáveis, ao orientarem a demanda, propiciam inovação aos mercados que passam a incorporar critérios de sustentabilidade. Portanto, as compras públicas sustentáveis se caracterizam como um estratégico instrumento na busca de padrões de consumo e produção sustentáveis. Nisso se reconhece o seu caráter de inovação, que busca promover o desenvolvimento nacional sustentável.

2.2 Sustentabilidade como estratégia para o Desenvolvimento

Nas décadas mais recentes houve um reconhecimento das limitações de um conceito de desenvolvimento exclusivamente centrado na dimensão econômica. Dessa forma, emergiram vários conceitos, que procuravam tornar mais explícita a relevância de outras dimensões do processo de desenvolvimento: a social, humano, local, ambiental, entre outras. Estas propostas conceituais convergiram em três principais correntes: desenvolvimento sustentável, humano e local (MOREIRA, CRESPO, 2011, p. 45).

No prefácio da terceira edição da obra “Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva”, Pedro Roberto Jacobi ao nos informar que o início do século XXI é marcado por uma emergência socioambiental, nos alerta sobre a necessidade de reflexão sobre a “cultura, as crenças, valores e conhecimentos em que se baseia o comportamento cotidiano, assim como sobre o paradigma antropológico-social que persiste em nossas ações” (BETIOL et al., 2012, p. 5).

Contudo, na segunda metade do século XX, algumas iniciativas se consolidaram como avanços expressivos e práticos, especialmente, a partir de 1950.

A emergência de novos conceitos de desenvolvimento, durante as décadas de 1950 e 1960 e, especialmente, a partir da década de 1970, decorre de um conjunto de fatores elencados por Amaro (2003, p. 14 - 15, 20), entre os quais, destacam-se os sinais crescentes de “mal-estar social” nos países desenvolvidos diante da multiplicação de novas formas de pobreza e de exclusão social e a tomada de consciência dos enormes custos ambientais dos modelos de desenvolvimento dominantes.

Em 1962, a revista *New Yorker* publicou três edições seguidas com trechos de *Silent Spring*, “Primavera Silenciosa”, quarto livro de Rachel Carson, obra que abordou o uso desenfreado de pesticidas nos EUA e contribuiu expressivamente para o movimento

ambientalista (BOZI, 2013, p. 208, NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2021).

Em 1965, um industrial italiano chamado Aurelio Peccei, ao discursar, inspirou Alexander King, o chefe escocês de ciências da OCDE e, a partir de então, passaram a compartilhar preocupações relativas ao futuro de longo prazo da humanidade e do planeta. Três anos depois, em 1968, King e Peccei convocaram um encontro de cientistas europeus em Roma. Nessa primeira tentativa foi concebido um grupo, o Clube de Roma, cujo objetivo foi avançar três ideias centrais que ainda o definem: uma perspectiva global e de longo prazo, e o conceito de “word problematique”, que diz respeito a um conjunto de problemas globais interligados por aspectos econômicos, ambientais, políticos ou sociais (MEADOWS et al., 1972, p. 9 - 10; CLUBE DE ROMA, 2021).

A pedido de uma equipe de pesquisadores do *Massachusetts Institute of Technology* - MIT, em 1972 o Clube de Roma publicou o relatório "Os limites do Crescimento", no mesmo ano em que aconteceu a conferência de Estocolmo. Contudo, tanto a publicação do Clube de Roma quanto a conferência de Estocolmo, resultam de debates sobre os riscos da degradação do meio ambiente que se deram ao longo da década de 1960 (BRÜSEKE, 1994, p. 29; CLUBE DE ROMA, 2021).

O próprio Clube de Roma reconheceu a importância dos trabalhos anteriores ao registrar: “Não somos de forma alguma o primeiro grupo a declará-los. Nas últimas décadas, as pessoas que olharam para o mundo com uma perspectiva global de longo prazo chegaram a conclusões semelhantes” (MEADOWS et al., 1972, p. 23).

No entanto, a sustentabilidade como estratégia de desenvolvimento se consolidou em 1987 no Relatório Brundtland, produzido pela ONU, como resultado final do trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), então presidida pela ex primeira-ministra da Noruega e mestre em saúde pública, Gro Harlem Brundtland, daí o nome do relatório (BRUNDTLAND, 1987, p. 1 - 5).

Assim, a definição apresentada foi: “desenvolvimento que atenda às necessidades da geração presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades” (BRUNDTLAND, 1987, p. 43).

A partir de então, a sustentabilidade se consolidou como um princípio segundo o qual o uso dos recursos naturais não pode comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou um avanço em relação às questões ambientais, ao considerar a conservação do meio ambiente um princípio indispensável, que deveria ser observado em qualquer atividade econômica. Assim, o conceito

de “desenvolvimento sustentável” foi incorporado juntamente com outras importantes medidas, conforme disposto no Título VIII, Capítulo VI, exclusivo às questões relacionadas ao meio ambiente (BRASIL, 1988).

Mas, o conceito “desenvolvimento sustentável” foi definitivamente incorporado como um princípio, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como a Cúpula da Terra de 1992 (Eco 92), ocorrida no Rio de Janeiro. Essa conferência ratificou os princípios estabelecidos na Conferência das Nações Unidas ocorrida em Estocolmo, em 1972, e formulou vinte e sete princípios para o “desenvolvimento sustentável” (RAMIRO, RIBEIRO, 1992, p. 153 - 159).

Em 1994, o sociólogo John Elkington, ao buscar mensurar os resultados da sustentabilidade em empresas, por meio de reflexões em um artigo, criou a expressão *The Triple Bottom Line*, cuja tradução literal do inglês nos remete a “Linha Tripla de Fundo”, também conhecido como o tripé da sustentabilidade: ambiental, econômico e social. Assim, ao considerou que uma empresa para ser sustentável precisa ser socialmente justa, ambientalmente responsável e financeiramente viável (ELKINGTON, 1994, 90 - 100; 2018).

Realizada em 2002, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, reafirmada a importância da produção e do consumo sustentável (ICLEI, 2015 p. 10).

Em 2003, foi lançado o Processo de Marrakesh da ONU (Marrakech Task Force), que desencadeou iniciativas para o desenvolvimento de metodologias e práticas no âmbito da sustentabilidade. Posteriormente, em 2007, o Brasil aderiu ao processo com o Plano de Ação de Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 2011 (ICLEI, 2015, p. 10).

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, ocorrida em 2012 com programas de produção e consumo sustentáveis, elencou-se a iniciativa específica de Compras Públicas Sustentáveis (Sustainable Public Procurement Initiative – SPPI) baseada no trabalho da Força-Tarefa de Marrakech sobre Compras Públicas Sustentáveis (UN, 2021; ICLEI, 2015, p. 10).

Em setembro de 2015, representantes dos 193 Estados-membros da ONU se reuniram em Nova York e por meio do documento intitulado “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (A/70/L.1) se comprometeram com um plano de ação, que resultou em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS integrados e definidos por 169 metas, que refletem de forma equilibrada as três dimensões do desenvolvimento sustentável: ambiental, econômica e social (UN, 2015, p. 1; AGENDA 2030).

2.3 Compras Públicas Sustentáveis

Compras públicas sustentáveis são também conhecidas como licitações públicas sustentáveis, eco-aquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável e licitação positiva (BRASIL, 2014b, p. 8). Neste trabalho, será empregado a expressão “compras públicas sustentáveis”.

Conforme esclarece o Ministério da Fazenda, a compra pública diz respeito a um procedimento administrativo, que tem por finalidade a satisfação do interesse público, com respeito a igualdade de condições entre os participantes, para que a Administração Pública adquira bens ou contrate serviços sustentáveis (BRASIL, 2014b, p. 8).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, define as compras públicas como sendo “o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor” (SQUEFF, 2014, p. 7).

As compras sustentáveis são uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todas as fases do processo de aquisição e contratação do Governo. Ao buscar identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações requeridas, as compras públicas deixam de, somente, priorizar os tradicionais critérios de especificações técnicas e de preço para incorporar requisitos de sustentabilidade pela inclusão dos aspectos ambientais, econômicos e sociais em cada uma das diversas etapas do processo (ABREU, 2016, p. 5 - 6; BRASIL, 2014b, p. 8 - 9).

2.3.1 Análise Preliminar: Consumo do Governo e Processos de Compras

Com dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, tabela 1, é possível verificar a *performance* do PIB, do Consumo do Governo e analisar o resultado da relação entre o valor corrente do Consumo do Governo e o valor corrente do PIB referente ao período delimitado para este trabalho, 2011 a 2020.

TABELA 1

PIB - Valores correntes de 2011 a 2020 e variação anual

PERÍODO (ano)	PIB		CONSUMO DAS FAMÍLIAS			CONSUMO DO GOVERNO		
	(R\$) x 1.000.000	Variação anual	(R\$) x 1.000.000	% do PIB	Variação anual	(R\$) x 1.000.000	% do PIB	Variação anual
2011	4.376.382	-	2.637.814	60,27%	-	817.038	18,67%	-
2012	4.814.760	10,02%	2.956.834	61,41%	12,09%	892.180	18,53%	9,20%
2013	5.331.619	10,73%	3.290.422	61,72%	11,28%	1.007.275	18,89%	12,90%
2014	5.778.953	8,39%	3.638.404	62,96%	10,58%	1.106.874	19,15%	9,89%
2015	5.995.787	3,75%	3.835.193	63,96%	5,41%	1.185.776	19,78%	7,13%
2016	6.269.328	4,56%	4.028.136	64,25%	5,03%	1.277.645	20,38%	7,75%
2017	6.585.479	5,04%	4.247.259	64,49%	5,44%	1.327.758	20,16%	3,92%
2018	7.004.141	6,36%	4.525.801	64,62%	6,56%	1.393.480	19,90%	4,95%
2019	7.407.024	5,75%	4.797.118	64,76%	5,99%	1.487.164	20,08%	6,72%
2020	7.447.858	0,55%	4.670.910	62,71%	-2,63%	1.526.283	20,49%	2,63%

Fonte: Autora. Dados extraídos do IBGE - Contas Nacionais Anuais, 2021

Toma-se para início de análise a definição do termo “governo” usado na expressão “Consumo do Governo”. O último manual internacional, *System of National Accounts - SNA*, foi publicado em 2008 pela Comissão Europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Fundo Monetário Internacional e o Grupo do Banco Mundial. De acordo com o SNA, “Governo” é aquele composto por suas unidades federal, estadual e municipal; acrescidas de todas as instituições controladas por tais esferas que não têm o lucro por objetivo. Além disso, o SNA pontuou que o Consumo do Governo é definido como o valor dos seus gastos para produzir bens e serviços coletivos (SNA, 2009, p. 2, 5, 80, 282). No Brasil, o IBGE define o “Consumo do Governo” em consonância com o SNA (IBGE, 2000).

Deste modo, o indicador Consumo do Governo corresponde às suas aquisições de bens e serviços efetuados pelos organismos que o compõem e a remuneração aos funcionários pagos para a provisão de bens e serviços coletivos à população.

Uma análise para o período de 2011 a 2020, GRAF. 1 e TABELA 1, indica que tanto o Produto Interno Bruto - PIB quanto o Consumo do Governo apresentam taxas anuais positivas, no entanto, com um comportamento decrescente desde 2013, ou seja, a partir de 2013, a cada ano o crescimento do valor em relação ao ano anterior tornou-se menor.

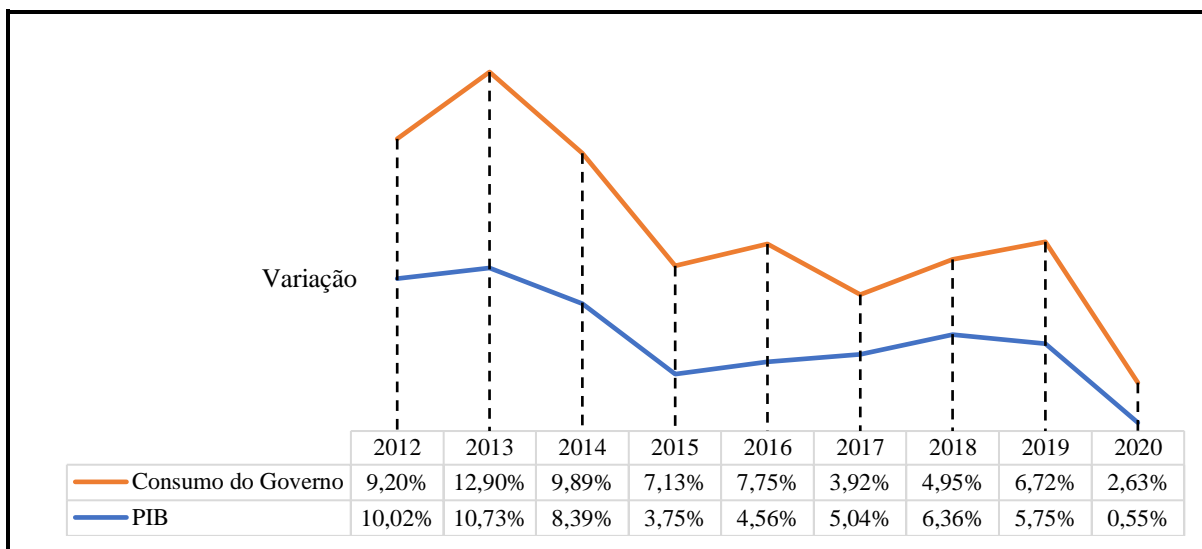


GRÁFICO 1 – Variação anual do PIB e do Consumo do Governo de 2011 a 2020

Fonte: Autora. Dados extraídos do IBGE - Contas Nacionais Anuais, 2021

No entanto, o percentual do Consumo do Governo, quando comparado ao PIB, permaneceu crescente, com média de 19,60 %, apresentando o valor mínimo de 18,53% em 2011 e um valor máximo de 20,49% em 2020, TABELA 1 e GRAF. 2.

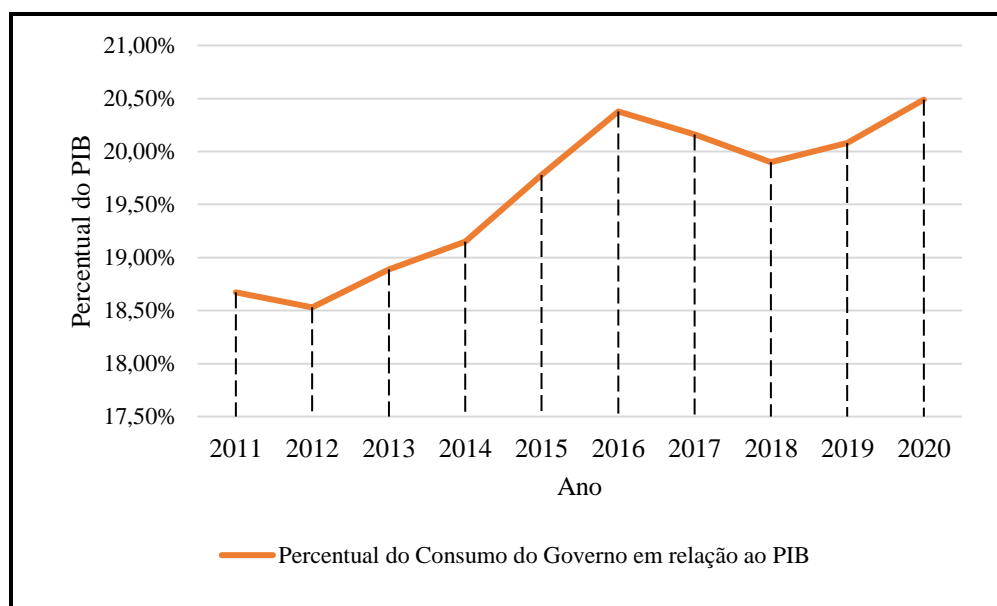


GRÁFICO 2 - Percentual do Consumo do Governo em relação ao PIB de 2011 a 2020

Fonte: Autora. Dados extraídos do IBGE - Contas Nacionais Anuais, 2021

No entanto, este indicador não é suficiente para determinar a participação das compras públicas sustentáveis que, por sua vez, representam uma fração das compras públicas DIAGRAMA 1.

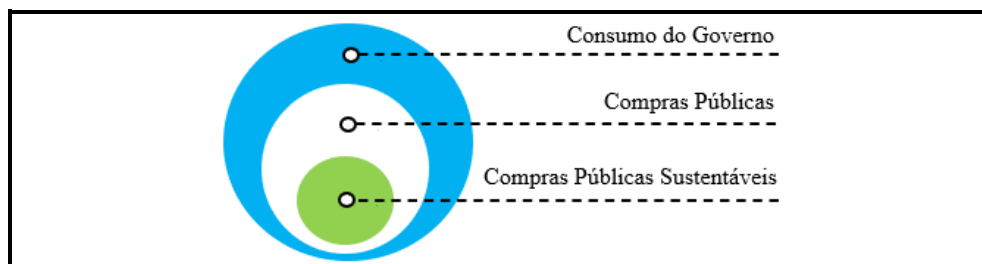


DIAGRAMA 1 – Participação da Compra Pública Sustentável no Consumo do Governo
Fonte: Autora.

De acordo com informações obtidas no site do Governo Federal, relativas ao Painel de Compras, um “Novo Painel de Compras do Governo Federal” foi idealizado como parte das ações que visam promover melhorias na disponibilidade de informações dos sistemas estruturantes que são mantidos pelo Ministério da Economia. Ainda, é dito que as mudanças ocorridas são iniciativas que “visam ampliar o acesso à informação e consequentemente melhorar a governança pública com o devido controle social” (BRASIL, 2021).

Publicado em janeiro de 2020, o Painel de Compras se afirma como uma ferramenta “simples e intuitiva” para acompanhamento dos processos de compras para oferecer “mais transparência e controle social das compras públicas”. Uma das novidades, segundo o Ministério da Economia, é o conceito de “ciclo de vida da contratação pública”, que facilitará o entendimento das etapas das licitações (MASSALI, 2020).

Contudo, o “Novo Painel de Compras do Governo Federal” não ampliou o acesso à informações, tendo em vista que limitou-se ao fornecimento de dados somente a partir de 2016 e não ofereceu possibilidade de consulta aos processos de compras para a verificação da participação das compras com itens sustentáveis; o que antes era de fácil verificação no antigo Painel de Compras.

O extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, hoje integrado ao Ministério da Economia, por meio do portal “Contratações Públicas Sustentáveis”, informa que no Brasil as compras públicas movimentam recursos que variam de 10% a 15% do produto interno bruto - PIB (BRASIL, 2018).

Em entrevista, o secretário de Gestão do Ministério da Economia, Cristiano Heckert, afirma que compras públicas são 12% do PIB e destaca a tecnologia numa crescente participação na agenda de aquisições (HECKERT, 2021).

De acordo com o “Novo Painel de Compras do Governo Federal”, TABELA 2 e GRAF. 3, para o período de 2016 a 2020, os processos de compras são divulgados por tipo de consumo, no qual a categoria material se apresenta com 59,9% seguido de serviço e outros com 40,1% em relação ao valor total das compras.

TABELA 2

Processos de compras divulgados por tipo de consumo, 2016 a 2020.

TIPO DE CONSUMO	VALOR DAS COMPRAS (R\$)
Material	482.609.786.220,40
Serviço	323.029.824.869,14
Outros	129.384,90

Fonte: Autora. Dados extraídos do Painel de Compras, 2021.

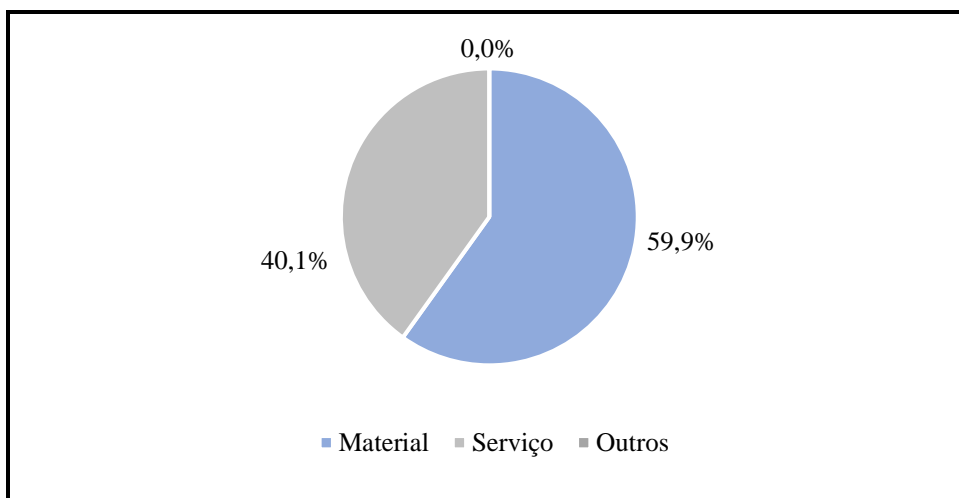


GRÁFICO 3 – Processos de compras divulgados por tipo de consumo, 2016 a 2020

Fonte: Autora. Dados extraídos do Painel de Compras, 2021

A participação em processos de compras registra um quantitativo relativamente constante para o período de 2016 a 2020, TABELA 3 e GRAF.4.

TABELA 3

Processos de compras divulgados por Ano, 2016 a 2020

Ano	Quantidade de compras	Valor das compras (R\$)	Valor das compras (%)
2016	179.035	159.745.345.200,99	20%
2017	170.130	141.834.073.164,48	18%
2018	189.822	162.304.604.854,04	20%
2019	182.012	155.116.912.576,81	19%
2020	176.539	186.638.804.678,32	23%
Total	897.538	805.639.740.474,64	100%

Fonte: Autora. Dados extraídos do Painel de Compras, 2021

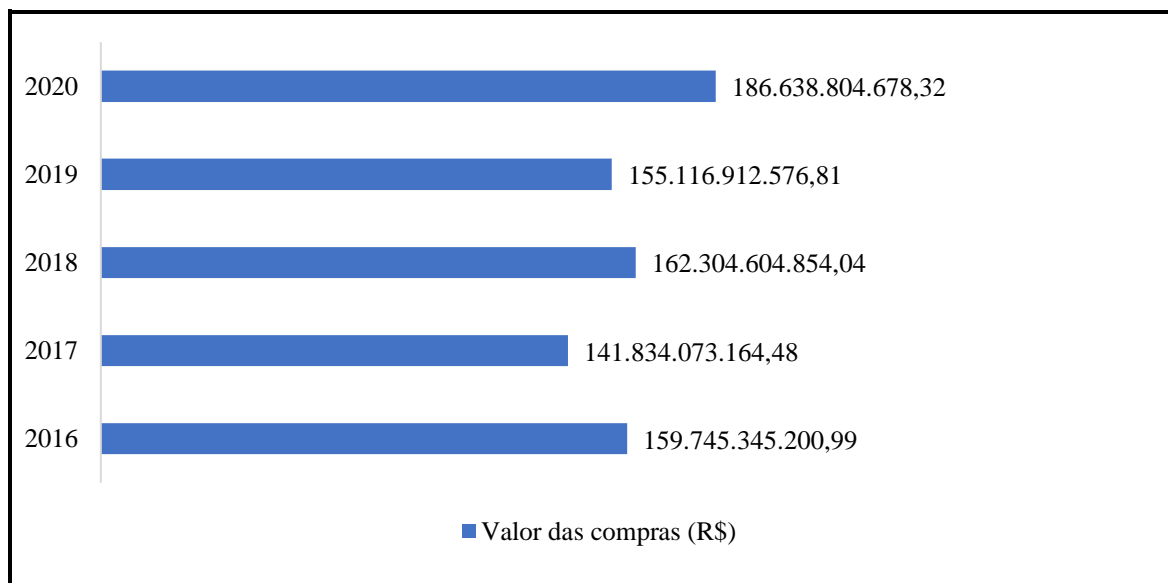


GRÁFICO 4 - Processos de compras divulgados por Ano, 2016 a 2020

Fonte: Autora. Dados extraídos do Painel de Compras, 2021

Em processos de compras divulgados por Órgão Superior, de um total de 212 órgãos do Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; a Câmara dos Deputados se apresentou na 34ª posição com um total de 750 unidades de processos de compras, enquanto o Senado Federal se apresentou na 29ª posição com um total de 1.118 unidades de processo de compras, TABELA 4.

TABELA 4

Quantidade de processos de compras divulgados por Órgão Superior, 2016 a 2020

POSICÃO	ÓRGÃO SUPERIOR	QUANTIDADE
1	Ministerio da Educacao	283.177
2	Ministerio Defesa	260.251
3	Republica Federativa do Brasil	64.409
4	Ministerio da Saude	41.973
(...)	(...)	(...)
29	Senado Federal	1.118
30	Justica Militar	1.072
31	Ministerio do Turismo	1.025
32	Ministério do Trabalho E Previdência Social	988
33	Agencia Nacional de Mineração	827
34	Camara dos Deputados	750

Fonte: Autora. Dados extraídos do Painel de Compras, 2021

Ainda em processos de compras divulgados por órgão, 2016 a 2020, em relação ao valor total, a Câmara dos Deputados passou a ocupar a 33ª posição com o valor de R\$ 699.278.360,54

(seiscentos e noventa e nove milhões e duzentos e setenta e oito mil e trezentos e sessenta reais e cinquenta e quatro centavos), enquanto o Senado Federal ocupou a 30ª posição com R\$ 970.501.515,66 (novecentos e setenta milhões e quinhentos e um mil e quinhentos e quinze reais e sessenta e seis centavos), TABELA 5.

TABELA 5

Valor (R\$) de processos de compras divulgados por Órgão Superior, 2016 a 2020

POSIÇÃO	ÓRGÃO SUPERIOR	VALOR (R\$)
1	Ministerio Defesa	197.646.570.263,62
2	Republica Federativa do Brasil	150.905.293.959,06
3	Ministerio da Educacao	129.688.189.383,65
4	Ministerio da Saude	114.903.524.745,57
(...)	(...)	(...)
30	Senado Federal	970.501.515,66
31	Ministerio do Desenv, Ind. e Comercio Exterior	788.727.653,74
32	Ministerio do Turismo	704.300.983,37
33	Camara dos Deputados	699.278.360,54

Fonte: Autora. Dados extraídos do Painel de Compras, 2021

Assim, para o período de 2016 a 2020, a Câmara dos Deputados com R\$699.278.360,54 (seiscentos e noventa e nove milhões e duzentos e setenta e oito mil e trezentos e sessenta reais e cinquenta e quatro centavos) se apresenta com 0,09% em relação ao valor total estimado de processos de compras divulgados no Painel de Compras, R\$ 805.639.740.474,64 (oitocentos e cinco bilhões e seiscentos e trinta e nove milhões e setecentos e quarenta mil e quatrocentos e setenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos), que correspondem aos valores estimados dos itens de compra constantes em processos licitatórios, não estão inclusas as compras oriundas do Regime Diferenciado de Contratação (RDC - Lei nº 12.462 de 04.08.2011), pois não são gerenciadas pelo Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG.

Em relação ao valor total estimado de processos de compras divulgados no Painel de Compras, os valores mais expressivos são do Ministério da Defesa (24,53%) seguido da República Federativa do Brasil (18,73%), Ministério da Educação (16,10%) e do Ministério da Saúde (14,26%), que juntos apresentam um percentual de 73,62% do total estimado de processos de compras, TABELA 6 e GRAF. 5.

TABELA 6

Representatividade dos maiores valores (R\$) de processos de compras divulgados por Órgão Superior, 2016 a 2020

POSICÃO	ÓRGÃO SUPERIOR	Valor (R\$)	Valor (%)
1	Ministério Defesa	R\$197.646.570.263,62	24,53%
2	República Federativa do Brasil	R\$150.905.293.959,06	18,73%
3	Ministério da Educação	R\$129.688.189.383,65	16,10%
4	Ministério da Saúde	R\$114.903.524.745,57	14,26%
Total		R\$593.143.578.351,90	73,62%

Fonte: Autora. Dados extraídos do Painel de Compras, 2021.

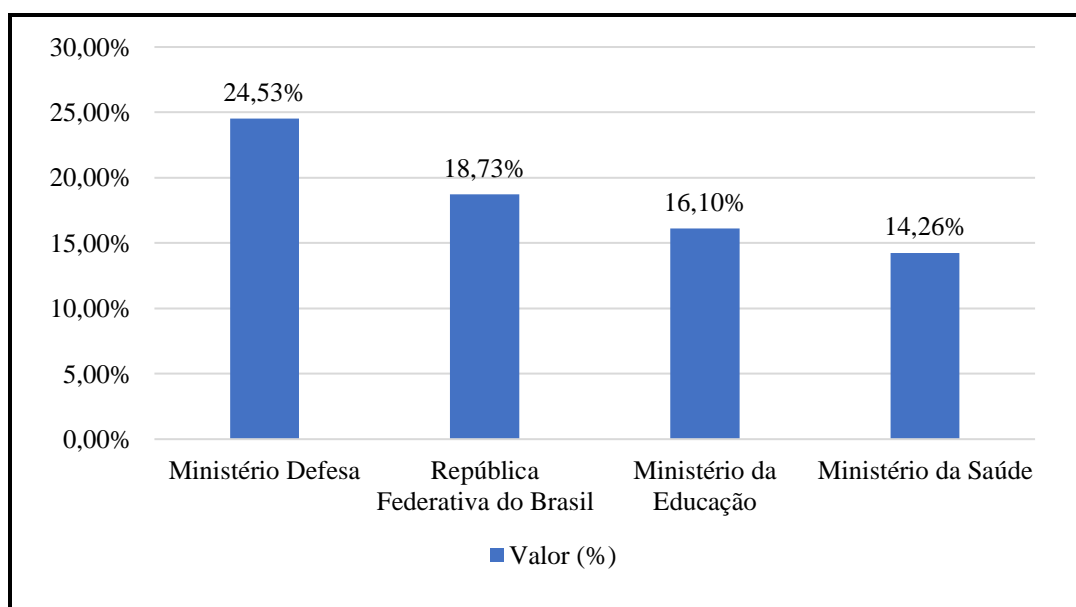


GRÁFICO 5 – Representatividade dos maiores processos de compras divulgados por Órgão Superior, 2016 a 2020

Fonte: Autora. Dados extraídos do Painel de Compras, 2021

Do valor total estimado de processos de compras divulgados no Painel de Compras, 57,27% corresponde à participação de Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EEP), ambas definidas no artigo 3º da Lei Complementar 123 de 2006.

A agricultura familiar, definida na Lei nº 11.326, de 2006, tem 0,05% de participação no valor dos processos de compras de 2016 a 2020.

Embora a Câmara dos Deputados apresente um baixo percentual de participação no valor dos processos de compras, em relação aos demais órgãos, a Câmara dos Deputados com 0,09% apresenta praticamente o dobro da participação da agricultura familiar.

2.3.2 Principais fundamentos jurídicos

Nos esforços da União Europeia para se tornar uma economia mais eficiente, as autoridades públicas europeias passaram a utilizar o seu poder de compra visando fomentar o consumo e a produção sustentáveis - o que passou a ser reconhecido como *Green Public Procurement* - GPP, Compras Públicas Verdes (CPV) ou “Licitação Verde”. Isto levou a inclusão de critérios ambientais definidos e verificáveis para produtos e serviços no processo de contratação pública (CE, 2021).

Fundamentado neste princípio, o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, editou em janeiro de 2010 a Instrução Normativa 01, que “dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2010a).

Nesse mesmo ano, a redação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 foi alterada em seu artigo 3º, por meio da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, visando promover o “desenvolvimento nacional sustentável” nas compras públicas (BRASIL, 1993; 2010b).

Com efeito, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 em nada foi alterada quanto aos procedimentos de licitação, mas promoveu junto a Administração Pública os objetivos da sustentabilidade nas compras públicas.

Conforme esclarece Amorim (2020, p. 23), “por ostensiva imposição legal”, a partir de 2010 a Administração Pública passou a realizar licitações com cláusulas de sustentabilidade. Razão pela qual, a Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010 passou a ser denominada “Licitação Verde”, tendo como referência a iniciativa europeia (BETIOL et al, 2012).

Com efeito, nota-se que a Lei nº 12.349 de 2010 foi constituída para que a Administração Pública passasse a respeitar os princípios ambientais nos atos de suas compras de bens ou serviços, demonstrando assim um avanço político e institucional na Administração Pública ao propiciar as condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas.

Em 2011, o plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 1.752, recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG um plano de ação destinado a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal contendo orientações, visando assim incentivar a adoção de medidas para o “aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais”, considerando a adesão do Brasil aos acordos internacionais, entre os quais, a Agenda 21 que resultou da Conferência das Nações Unidas de 1992 – ECO92, na cidade do Rio de Janeiro (BRASIL, 2011).

Portanto, a mudança do modelo de gestão organizacional da Administração Pública Federal demonstra a sua capacidade de influenciar a oferta de serviços e produtos sustentáveis para atender as demandas públicas que vai além de, somente, regular a economia por meio de leis, incentivos e subvenções.

Nessa perspectiva, chega-se inclusive a admitir, que se pague um preço maior na aquisição de bens e serviços sustentáveis, que seriam difíceis de inserir no mercado, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento nacional sustentável.

No ano seguinte, a regulamentação do “desenvolvimento nacional sustentável” se deu por meio do Decreto Nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP (BRASIL, 2012).

Posteriormente, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, por meio da Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012 estabeleceu as regras para a elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável - PLS de que trata o artigo 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012 (BRASIL, 2012b).

A Instrução Normativa nº 10, estabeleceu que os Planos de Logística Sustentável - PLS deveriam ser elaborados e publicados nos site dos respectivos órgãos ou entidades no prazo de cento e oitenta dias, a partir da publicação da Instrução Normativa. Ainda, apresentou em anexos um modelo de lista de materiais de consumo, sugestões de boas práticas de sustentabilidade e de racionalização de materiais por temas (I - Materiais de Consumo; II – Energia Elétrica; III – Água e esgoto; IV – Coleta Seletiva; V – Qualidade de Vida no Ambiente de Trabalho; VI – Compras e Contratações) e, por fim, apresentou sugestão de indicadores (BRASIL, 2012b).

Embora a Instrução Normativa nº 10 tenha estabelecido o prazo de 180 dias, a Câmara dos Deputados tomou a iniciativa de elaborar o seu primeiro Plano de Logística Sustentável – PLS/CD em 2018, em consonância com a sua Política Socioambiental, instituída pela Portaria nº 336, de 19 de novembro de 2010, e com base nas diretrizes da Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012 do MPOG (CD, 2018, p. 3, 5; CD, 2010).

Quando em 2015 foi elaborado o documento intitulado “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (A/70/L.1), um plano de ação elencou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ou simplesmente ODS, que foram definidos por 169 metas (UN, 2015, p. 1; AGENDA 2030).

Na Agenda 2030 a ODS 12 - “Assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis”, em sua meta nº 7 elenca: “promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais”. Esse objetivo e sua meta se coadunam com as contratações

públicas sustentáveis previstas na Lei 8.666 de 1993, que foi alterada pela Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, quando então a Administração Pública passou a realizar licitações com cláusulas de sustentabilidade para promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Com a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, ficou instituído o Novo Regime Fiscal - NRF, conhecida por emenda do “teto de gastos”, por limitar os gastos do Governo Federal após o ano de 2017 a valores do ano anterior corrigido apenas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (BRASIL, 2016b).

Com a publicação do Decreto nº 9.178, de 23 de outubro de 2017, houve alteração e revogação de algumas regulamentações antes definidas pelo Decreto 7.746, de 5 de junho de 2012, visando estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Ainda, a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP, antes vinculada apenas à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, passou então a ser vinculada à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPOG, com a finalidade principal de desenvolver as práticas e ações de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2017).

Ao promover mudança com ênfase acentuada em alguns ajustes terminológicos, Santos, Morong e Canziani (2017, p. 196) pontuam que o instrumento jurídico apresenta limitação por não apresentar acréscimos ou alterações de conteúdo normativo significativo no processo licitatório para promover o pleno respeito ao princípio do desenvolvimento sustentável. Contudo, os autores afirmam que mesmo diante da necessidade de avanços, o Decreto nº 9.178, de 23 de outubro de 2017 apresentou maior “clareza e simplicidade” à legislação ampliando alguns conceitos, que por sua vez, contribuíram com o aspecto de proteção e preservação ambiental. Ainda, ao alterar as questões de competência institucional, propiciou “celeridade e eficiência na gestão e na implementação dos princípios ambientais nos processos de licitação” (SANTOS, MORONG, CANZIANI, 2017, p. 197).

Em abril de 2021 entrou em vigor a lei de licitações e contratos, lei nº 14.133, onde se faz ler que o processo licitatório tem por objetivos “incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável”. Destaca-se ainda a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, sítio eletrônico que divulgará de forma centralizada e obrigatória todos os atos inerentes aos procedimentos de compras públicas. O PNCP será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (BRASIL, 2021a).

2.3.3 Sustentabilidade nas Compras Públicas durante a Pandemia de COVID-19

A sustentabilidade na gestão e nas contratações públicas tornou-se um tema recorrente, que gradualmente foi incorporado às rotinas da Administração Pública federal, razão pela qual a Advocacia-Geral da União - AGU, por meio da Consultoria Geral da União – CGU, que em suas atividades de assessoramento e consultoria jurídica, passou a desempenhar o papel de agente fomentador na adoção de critérios e práticas de sustentabilidade na atuação dos gestores públicos federais. Disto resultou a criação, em 2013, do Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos da AGU (NESLIC), foro responsável pela nacionalização do Guia Prático de São Paulo, que resultou na primeira edição do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (BRASIL, 2020c, p. 6 - 7).

Assim, a AGU se comprometeu em manter atualizações do Guia Nacional de Contratações, por meio do qual, se busca efetivar a “implementação prática do uso do poder de compra estatal para a sustentabilidade” (BRASIL, 2020c, p. 18).

A primeira publicação ocorreu em 2016, sob a denominação “Guia Nacional de Licitações Sustentáveis”. Em 2019, ocorreu a 2ª edição, quando então passou a ser reconhecido como “Guia Nacional de Contratações Sustentáveis”. Nessa, trouxe algumas atualizações quanto à legislação, conteúdo teórico, tendências sobre sustentabilidade, inclusão de novos itens em sua parte específica, indicação de uma boa prática de gestão pública sustentável no tema energia limpa (BRASIL, 2019c, p. 6 - 7; 2020c, p. 6 - 7).

Em abril de 2020, sob responsabilidade da AGU foi elaborada a 3ª edição visando dar uma rápida resposta à constante mudança na legislação relativa ao tema da sustentabilidade e para as questões trazidas pela COVID-19 em um capítulo intitulado “Observações para enfrentamento de situação de emergência de saúde pública-COVID-19 (Lei nº 13.979, de 2020)” (BRASIL, 2020c, p. 3, 6, 61).

A lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus e por meio do artigo 4º dispensa a “licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus” (BRASIL, 2020a). Nesse contexto, para aquisição de insumos e contratação de serviços, a AGU informou ser necessário acessar uma página <https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/908837> destinada a oferecer os modelos elaborados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos fundamentados na lei nº 13.979, de 2020 (BRASIL, 2020c, p. 61).

Ainda, foi também sugerido consulta à página da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, na qual consta um módulo específico sobre o COVID-19 e regulamentos para o enfrentamento da emergência de saúde pública no que se refere a cosméticos e saneantes; dispositivos médicos; laboratórios analíticos; medicamentos; portos, aeroportos e fronteiras; sangue, tecidos, células e órgãos; serviços de saúde; vigilância em Estados e Distrito Federal; protocolos; assuntos gerais; entre outras medidas (ANVISA, 2020; BRASIL, 2020c, p. 61).

Por fim, a AGU sugeriu consulta à página do Planalto, para compilação da legislação específica, sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (BRASIL, 2020c, p. 61).

Conforme o Guia Nacional de Contratações, assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis significa substituir os padrões que atualmente vigoram na relação produtor/poluidor e consumidor/consumista, visando deixar o consumo como tema central das compras públicas focando a cidadania e a preservação do meio ambiente (BRASIL, 2020c, p. 17).

No que concerne ao Consumo do Governo relativo aos anos de 2019 e 2020, verifica-se que no terceiro trimestre de 2019 houve uma redução e o mesmo se verifica para o ano de 2020. Contudo, a taxa anual do Consumo do Governo foi positiva com 6,72% (2019) e, menos expressiva para o ano de 2020 com 2,63%, TABELA 7.

Em março de 2020, como medida para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, o Ministério da Economia alterou procedimentos de compras públicas, visando deste modo oferecer agilidade aos processos. Entre as principais ações, destaca-se a desburocratização do acesso aos insumos de saúde com o intuito de incentivar a economia do país (BRASIL, 2020b).

TABELA 7

PIB - Valores correntes de 2011 a 2020

ANO	PIB	CONSUMO DAS FAMÍLIAS	CONSUMO DO GOVERNO	
Trimestre	(R\$) x 1.000.000	(R\$) x 1.000.000	(R\$) x 1.000.000	Variação anual
2019.I	1.765.633	1.152.732	334.108	-
2019.II	1.834.366	1.169.900	369.610	-
2019.III	1.884.003	1.211.903	360.046	-
2019.IV	1.923.021	1.262.583	423.399	-
2019	7.407.024	4.797.118	1.487.164	6,72%
2020.I	1.843.863	1.184.872	349.885	-
2020.II	1.708.760	1.038.340	377.507	-
2020.III	1.891.735	1.167.913	371.233	-
2020.IV	2.003.500	1.279.785	427.658	-
2020	7.447.858	4.670.910	1.526.283	2,63%

Fonte: IBGE - Contas Nacionais Anuais, 2021

Em consulta ao Painel de Compras, sob responsabilidade do Ministério da Economia, o valor estimado de processos de compras divulgados para 2019 e 2020 corresponde a R\$ 341.755.717.255,11 (trezentos e quarenta e um bilhões e setecentos e cinquenta e cinco milhões e setecentos e dezessete mil e duzentos e cinquenta e cinco reais e onze centavos). Quando consultado o valor com critério “COVID”, para o mesmo período, o valor apresentado é de R\$3.486.905.756,62 (três bilhões e quatrocentos e oitenta e seis milhões e novecentos e cinco mil e setecentos e cinquenta e seis reais e sessenta e dois centavos), ou seja, 1,02% do total do valor estimado de processo de compras (BRASIL, 2021b).

É importante pontuar que as compras públicas sustentáveis integram aspectos sociais e ambientais em todas as suas fases, tendo em vista que não se limita somente ao procedimento licitatório, pois perpassa todas as fases de planejamento, fiscalização da execução dos contratos e da gestão dos resíduos. Portanto, a inserção de critérios e práticas de sustentabilidade deverão também ser observadas nas contratações diretas, sem licitação, nos casos de inexigibilidade e dispensa, com fundamento (BRASIL, 2020, p. 18, 23).

Portanto, a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, ao dispensar a “licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus” não compromete as compras públicas sustentáveis, tendo em vista que a sua prática incorpora diversos aspectos: questionamento inicial quanto à necessidade do consumo; redução do consumo; análise do ciclo

de vida do produto; estímulo para que os fornecedores, até que a sustentabilidade passe a representar regra geral e não exceção no mercado brasileiro; fomento da inovação, tanto na criação de produtos quanto no uso racional; fomento a soluções mais sustentáveis; fomento à contratação pública compartilhada entre órgãos (BRASIL, 2020, p. 18 - 19).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Segundo Alonso (2016, p. 4), “cada pesquisa, cada investigação, solicita uma metodologia específica que se coaduna ao objeto”.

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

A pesquisa se caracteriza por ser de natureza básica, quanto aos objetivos a pesquisa é descritiva e adota como procedimento o estudo de caso. Sua abordagem é qualitativa, a coleta de dados primários foi obtida com aplicação de entrevistas individuais semi-estruturadas, conjuntamente, com dados secundários, que se originam de documentos e de base de dados oficiais.

De acordo com Gil (2002, p. 42, 131), as pesquisas descritivas têm como objetivo básico descrever as características de populações e de fenômenos.

O estudo de caso é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas ciências sociais, que visa obter amplo e detalhado conhecimento. O processo de coleta de dados no estudo de caso utiliza-se sempre mais de uma técnica, um princípio básico, que visa obter dados mediante procedimentos distintos para garantir a qualidade dos resultados obtidos (GIL, 2002, p. 54, 141).

Uma abordagem qualitativa levanta problemas ao nível da pertinência dos índices retidos, visto que selecciona estes índices sem tratar exaustivamente todo o conteúdo. Nesta perspectiva, Bardin (1977, p. 116) enfatiza que torna-se necessário afastar-se da “crença sociológica na significação da regularidade”, pois tanto o acontecimento, o acidente e a raridade podem oferecer um “sentido muito forte que não deve ser abafado”.

De acordo com Bardin (1977, p. 21; 46), “na análise qualitativa é a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é tomado em consideração”.

3.2 Caracterização da Câmara dos Deputados

Imposta pelo imperador D. Pedro I, a Constituição do Império em 1823 instituiu a Assembleia Geral Legislativa, composta pela Câmara dos Deputados, com 102 integrantes escolhidos em eleições indiretas, e pela Câmara dos Senadores, com 50 integrantes de mandato vitalício – membros da nobreza, da magistratura e do clero. Após um período turbulento, três anos e meio após a proclamação da Independência do Brasil, em 6 de maio de 1826, os deputados e senadores puderam participar do processo legislativo brasileiro (CD, 2021a).

O fim da monarquia e a Proclamação da República, em 1889, deram origem a um Congresso Constituinte, que promulgou a primeira Constituição republicana em 1891, quando as Casas do Poder Legislativo receberam os nomes que conservam até os dias atuais: o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e o Senado (CD, 2021a).

A Câmara dos Deputados é composta por 14.672 funcionários, DIAGRAMA 2.

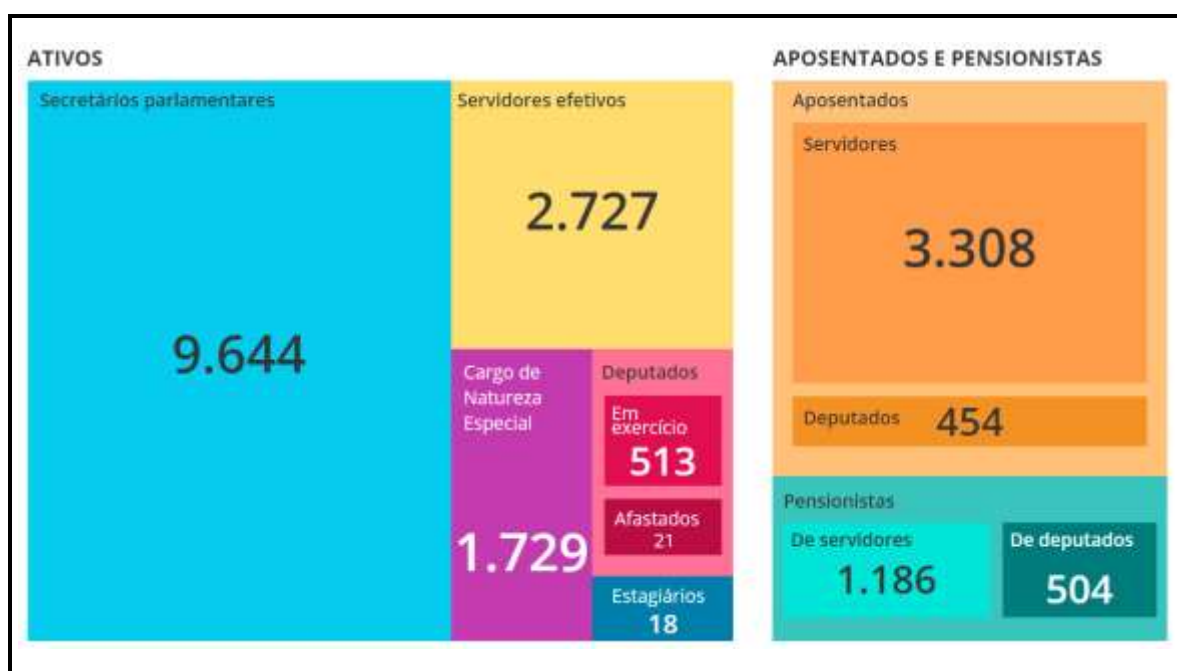


DIAGRAMA 2 - Qual a quantidade de pessoas por situação funcional?

Fonte: Câmara dos Deputados, 2021

Na Câmara dos Deputados, registra-se um total de 3.261 funcionários terceirizados, DIAGRAMA 3. Assim, a Câmara dos Deputados registra em seu quadro um total de 27.903 profissionais.

De acordo com estimativas do IBGE, um total de 4.307 dos municípios brasileiros, ou seja, 77,31% possuem uma população inferior ao total de profissionais da Câmara dos

Deputados.

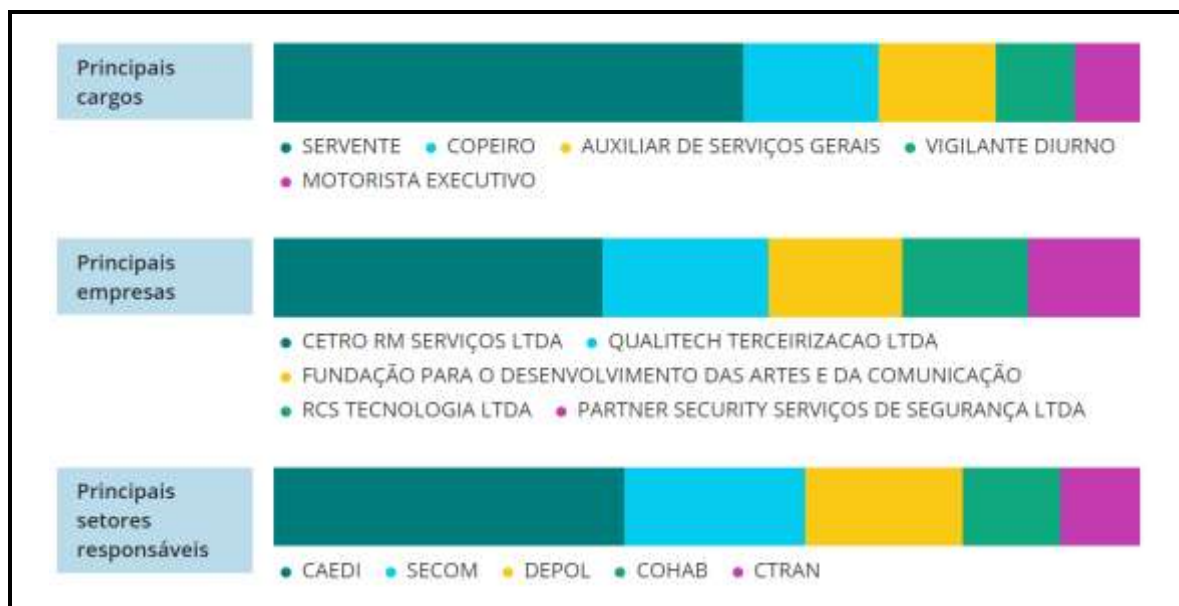


DIAGRAMA 3 - Trabalhadores Terceirizados

Fonte: Câmara dos Deputados, 2021

De acordo com Fenili (2016), a Câmara dos Deputados, órgão do Poder Legislativo federal, é “detentor de destaque no cenário brasileiro das licitações, em decorrência do montante financeiro despendido e da variedade qualitativa dos objetos de seus certames” (FENILI, 2016).

3.3 Participantes da pesquisa

As entrevistas semi-estruturadas foram aplicadas no período de fevereiro a abril de 2021, à cinco funcionários da Câmara dos Deputados, da categoria Servidores Efetivos e que atuam em diversas etapas do processo de compras públicas:

- Um servidor que atua na Comissão Própria de Licitação - CPL;
- Um servidor que atua no Departamento Técnico - DETEC;
- Uma servidora que atua na Seção de Planejamento de Logística de Materiais – SEPLAG/COLOG;
- Uma servidora do EcoCâmara;
- Uma servidora que atua na Coordenação de Logística de Materiais - COLOG.

3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

A elaboração da entrevista se deu por meio de um questionário semi-estruturado pautado em temas, que foram representados por palavras-chave, que em conjunto, buscaram abordar as etapas do processo de compras públicas sustentáveis (APÊNDICE A).

De acordo com Gil (2002, p. 117), a entrevista é o instrumento de pesquisa que apresenta maior flexibilidade. Por esta razão, a entrevista pode assumir as mais diversas formas. Neste trabalho, ela se caracteriza como informal, pois se distingue da simples conversação apenas por ter como objetivo básico a coleta de dados.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Os dados secundários foram obtidos em sites oficiais do Governo Federal e também solicitados ao EcoCâmara, órgão administrativo do Serviço de Sustentabilidade da Câmara dos Deputados, visando deste modo coletar dados relacionados à compras públicas sustentáveis para o período de 2011 a 2020.

Por meio da ferramenta de videoconferência *Zoom Meetings*, voltada para ambientes corporativos, realizou-se entrevistas individuais junto aos cinco participantes com o propósito de aplicar o questionário semi-estruturado.

Objetivando obter informações relativas ao processo de compras sustentáveis na Câmara dos Deputados, realizou-se uma análise do conteúdo textual, que se trata de um tipo específico de análise de dados. Essa análise se deu a partir do material verbal transcrito com finalidade relacional, quando foi as diferentes entrevistas foram comparadas em função de variáveis específicas, ou seja, palavras e segmentos de textos. Após a transcrição foi construído o *corpus*, que se trata do conjunto de textos que se pretende analisar, ou seja, o conjunto constituído pelas entrevistas.

Para a análise textual foi utilizado o software livre IRAMUTEQ, que permite análises estatísticas sobre *corpus* textuais e sobre tabelas indivíduos/palavras. Ele ancora-se no software R (www.r-project.org) e na linguagem Python (www.python.org) (CAMARGO, JUSTO, 2013, p. 1).

O processo de análise é composto por três etapas necessárias para a realização da classificação hierárquica descendente - CHD, que por sua vez classifica segmentos de texto em função dos seus respectivos vocabulários e o conjunto desses segmentos é

repartido em função da frequência de formas reduzidas (CAMARGO, JUSTO, 2013, p. 5; SOUZA et al., 2018, p. 2).

Este processo demandou, inicialmente, transcrever as entrevistas no Word, que passam a constituir um único texto, que no IRAMUTEQ passa a ser reconhecido como o *corpus* de análise. Portanto, as cinco entrevistas originaram cinco textos organizados em um único arquivo, o *corpus*, sendo as perguntas suprimidas, mantendo-se somente as respostas de forma completa. Assim, o *corpus* passou a ser constituído por cinco Unidades de Contexto Inicial – UCI, separada por uma linha de comando contendo um identificador para cada entrevistado (**** *participante_n), onde a variável “n” assumiu valores de 1 a 5. Após a transcrição realizada no Word, ela foi transferida ao Bloco de Notas, outro aplicativo do Windows. Assim, o arquivo foi salvo como documento de texto com a codificação de caracteres no padrão UTF-8 (Unicode Transformation Format 8 bit codeunits) para posterior leitura no IRAMUTEQ. Com base nas classes constituídas a partir do agrupamento de palavras e segmentos de texto, foi utilizada a “núvem de palavras” para graficamente representá-las de acordo com a sua frequência. Além disso, uma “análise fatorial” também foi realizada para relacionar as classes em apoio a análise das entrevistas.

4 RESULTADO E DISCUSSÃO

Na busca de responder como se caracteriza o processo de compras públicas sustentáveis na Câmara dos Deputados, torna-se fundamental entender como ocorre a inclusão de critérios sustentáveis nas aquisições de bens e contratações de serviços.

Para esse propósito, inicialmente, efetuou-se uma consulta no portal da Câmara dos Deputados, na aba “Licitações e Contratos”, de acesso público, onde é possível observar o número dos processos, os objetos, os valores, a modalidade de licitação e o valor geral despendido em aquisições de bens e contratações de serviços para o período de 2011 a 2020. Contudo, para o período do recorte desta pesquisa, 2011 a 2020, não foi encontrado dados referentes às compras públicas com critérios sustentáveis. Desse modo, foi necessário solicitar ao EcoCâmara os dados que atendem aos requisitos dessa pesquisa, ou seja, dados relativos às compras sustentáveis.

Em resposta, o EcoCâmara enviou informações contidas em uma planilha constituída por três abas, nas quais havia tabelas, gráficos e notas explicativas referentes aos dados tabulados. Os dados apresentados se referem às compras públicas com critérios ambiental e/ou

social, levantamento das modalidades de compras públicas efetuadas e um levantamento específico de compras públicas na modalidade pregão. As notas de texto abordavam a metodologia adotada para identificar as compras públicas com critérios de sustentabilidade, “editais sustentáveis”. Ainda, foi apresentado nota quando ao objetivo do levantamento e os responsáveis por elaborar os dados apresentados.

Neste contexto, o EcoCâmara apresentou um levantamento de 2011 a 2020 relacionado à compras públicas com critérios de sustentabilidade, visando realizar uma análise dos dados obtidos ao organizá-los em tabelas e gráficos para se extrair informações do comportamento das compras públicas sustentáveis ao longo de um período de dez anos, tendo em vista que ainda permanecem sistematizando e aprimorando a obtenção e a organização dos dados.

O EcoCâmara foi criado em 2003 a partir do Grupo de Trabalho responsável pela implantação do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), que foi instituído pelo Ato da Mesa nº 129, de 2002. Inicialmente, o EcoCâmara, um dos primeiros órgãos de sustentabilidade da Administração Pública Federal, atuou em parceria com diversas unidades administrativas para fomentar a educação no âmbito da sustentabilidade.

Em 2010 foi aprovado a Política Socioambiental da Câmara dos Deputados (Portaria nº 336, de 2010), por meio da qual foi estabelecido como competências do EcoCâmara as funções de assessoramento e monitoramento das ações socioambientais de forma integrada com os diversos setores da Casa.

Portanto, criado em 2003 como parceiro das diversas unidades administrativas, o EcoCâmara em 2010 passou a integrar as unidades administrativas com a competência de assessorar e monitorar as ações socioambientais.

No ano seguinte, 2011, foi instituído o Ato da Mesa nº 4, que dispõe sobre a adoção de critérios socioambientais nas compras públicas. Contudo, somente em 2014 (Portaria nº 227, de 2014) foi regulamentado o Ato da Mesa nº 4, de 2011.

Em 2016 foi estabelecido no âmbito da Câmara dos Deputados as normas para a montagem e operacionalização do Plano Anual de Compras e Contratações – PAC (Portaria nº 267, de 2016), cuja importância está relacionada à organização das demandas de aquisições de bens e contratações de serviços, que por sua vez, fomentam a sustentabilidade, pois, o planejamento é uma etapa de suma importância nas compras públicas sustentáveis.

Em 2017, três anos após a regulamentação dos critérios socioambientais nas compras públicas na Câmara dos Deputados (Portaria nº 227, de 2014), o EcoCâmara solicitou ao Departamento de Material e Patrimônio – DEMA, órgão responsável pelas compras, que efetuasse um levantamento das compras públicas sustentáveis. Essa demanda buscou

determinar o comportamento da Câmara dos Deputados relativo à adoção dos critérios socioambientais nas compras públicas.

Deste modo, o levantamento ocorrido em 2017 veio a se consolidar com dados a partir de 2011. Esta decisão tomada pelo EcoCâmara, de adotar a busca a partir de 2011, determinou um procedimento favorável para avaliar as compras públicas sustentáveis em dois períodos distintos, delimitados pela regulamentação da adoção de critérios socioambientais nas compras públicas ocorrido em 2014. O primeiro período, que antecede o ano de 2014, se caracteriza pela ausência da regulamentação. O segundo período, de 2014 a 2017, é caracterizado pela presença da regulamentação. Isto permite uma avaliação do impacto da Portaria nº 227, de 2014, que por sua vez, foi responsável pela regulamentação da adoção de critérios socioambientais nas compras públicas na Câmara dos Deputados.

Conforme disposto no GRAF. 6, verifica-se que os critérios ambientais possuem maior participação nas compras públicas no período de 2014 a 2017.

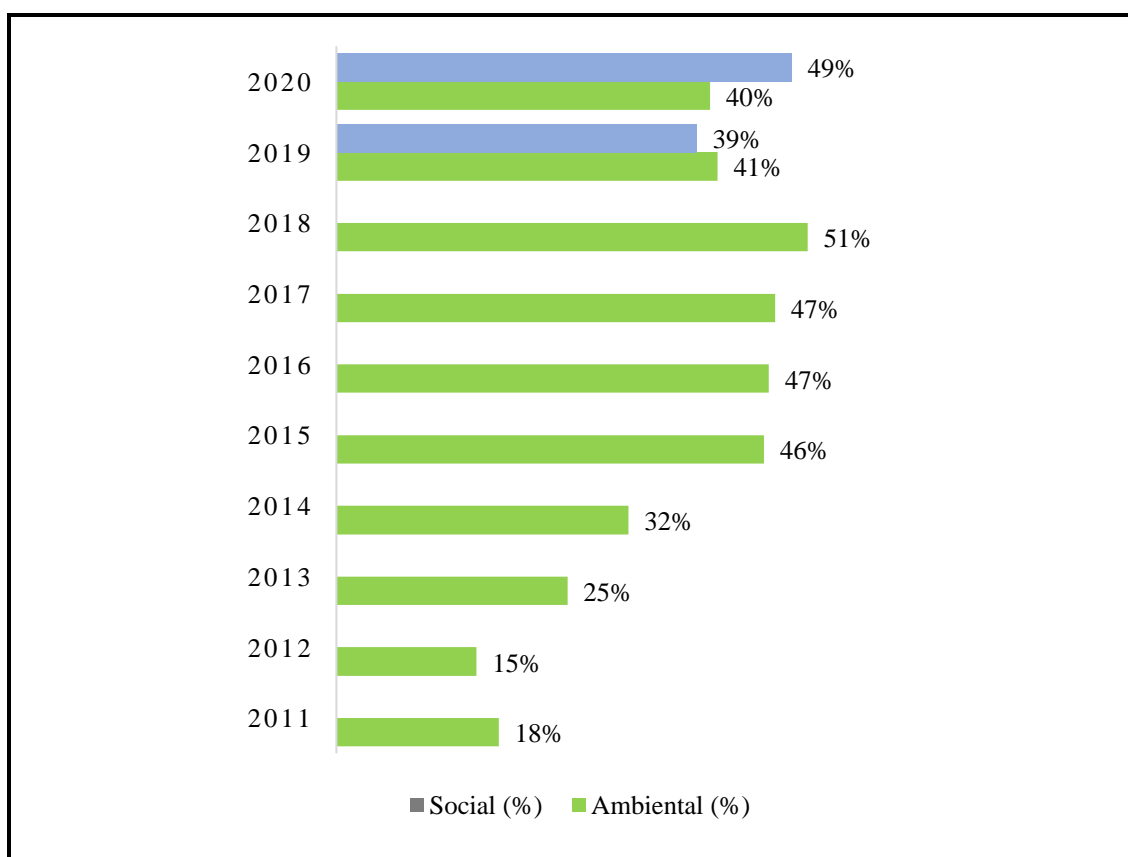


GRÁFICO 6 – Participação de critérios de sustentabilidade nos processos de compras públicas da Câmara dos Deputados, 2011 a 2020

Fonte: Autora. Adaptado do EcoCâmara, Câmara dos Deputados, 2021

Naquele ano, 2017, o EcoCâmara ao desempenhar a sua competência de órgão de assessoramento e monitoramento das compras públicas sustentáveis na Câmara dos

Deputados, se depara com limitações para o cumprimento de suas competências no levantamento dos dados para a construção de uma série histórica.

Inicialmente, tomou-se como ação a identificação dos editais com critérios de sustentabilidade. A partir disso adotou-se o parâmetro “editais sustentáveis”, visando deste modo diferencia-los dos demais. O parâmetro foi validado pelo Departamento de Material e Patrimônio – DEMAP, em ocasião de uma reunião com o EcoCâmara. A adoção do parâmetro “editais sustentáveis” decorre das observações realizadas por servidores da área, que informaram a “limitação” do Sistema de Gestão de Material e Serviço - SIGMAS no que diz respeito a verificação das compras com critérios de sustentabilidade.

Para se determinar uma metodologia de busca por critérios socioambientais nas compras públicas, inicialmente, houve um entendimento de que as compras públicas são também determinadas por meio do planejamento da compra, onde então é avaliado a necessidade e a escolha da solução que contemple as perspectivas ambiental, econômica e social. Pois, disso haverá uma definição adequada dos quantitativos, uma análise do ciclo de vida do produto pautada em qualidade, durabilidade, garantia e descarte correto. Ainda, identificação de aspectos, que muitas vezes, não são de fácil mensuração na etapa de fiscalização do contrato. Nota-se que esse entendimento advém do modelo instituído em 2016 com a implantação do Plano Anual de Compras e Contratações – PAC.

Desse modo, os servidores da Câmara dos Deputados, envolvidos na análise das compras públicas sustentáveis, extraíram os dados da intranet denominada “Camaranet”, de acesso restrito aos funcionários. Os dados extraídos se processaram por meio de leitura de cada edital existente nas quatro modalidades: Pregão Eletrônico, Tomada de Preços, Concorrência e Credenciamento. Portanto, foi necessário determinar uma metodologia para ser aplicada na busca dos dados. A metodologia adotada, teve como procedimento uma busca manual e individual dos processos, que obedeceu aos seguintes requisitos:

- i. Relação dos editais com a numeração do ano; independente da publicação ter ocorrido no mesmo ano ou no ano seguinte, ou mesmo, do edital, por algum óbice, não ter seguido o trâmite normal até à aquisição;
- ii. Busca nos editais por palavras-chave relacionadas aos critérios ambientais: Recic, reversa, descart, ambien, origem, cadastro técnico Federal, sustent, bio, ecolog, recarreg, ibama, conama, economiza, resíd, chumb, EPEAT, energy, procel, ruíd, programa nacional de conservação de energia elétrica, biocombustível, flex, Lei n. 9.605, de 1998.
- iii. Com referência aos critérios sociais, as palavras-chave foram: ME/EPP, deficiente,

- vulnerab, coopera, associaç, catadores, Apae, acessibilidad, EPI;
- iv. Para a modalidade pregão, uma planilha foi elaborada contendo alguns campos dos editais: como número do edital, objeto, o critério social, o critério ambiental, o valor e outras informações;
 - v. Para determinação do critério de sustentabilidade, quando o mesmo edital apresentar critério ambiental e social, apenas um será levando em consideração.

Essa metodologia aplicada se consolidou como uma solução dada à limitação do Sistema de Gestão de Material e Serviço – SIGMAS, que não oferece a opção da verificação das compras com critérios de sustentabilidade. Em entrevista, foi pontuado que no ato de criação do processo no SIGMAS, especificamente, na inclusão do Termo de Referência (TR) existe a opção para indicação se o item da aquisição de bens ou a contratação de serviços deverá ser registrada com critério de sustentabilidade. Caso confirmado, o SIGMAS demanda do funcionário, obrigatoriamente, a descrição dos critérios mas, o mesmo não ocorre em caso negativo, ou seja, ao funcionário não é solicitado uma justificativa para a não inserção de critérios de sustentabilidade. Essa escolha não é pré-determinada pelo SIGMAS, a escolha se dá meramente pela ação do funcionário, que por sua vez, será exigido tecnicamente para a realização da descrição dos critérios de sustentabilidade.

Nisto observa-se que o caráter educativo do EcoCâmara permanece relevante no processo de compras públicas dentro da Câmara dos Deputados, tendo em vista uma contínua necessidade de se efetuar a capacitação e o treinamento como componentes da Educação Continuada, que pode consolidar o processo de compras públicas ao articular o trabalho e a educação. Ao indentificar as necessidades práticas da dimensão do trabalho, necessárias para consolidar o processo de compras públicas sustentáveis em todas as suas etapas e, a partir delas, formular estratégias e efetivar ações necessárias para dar solução a lacunas, problemas e demandas; o EcoCâmara se articula como um dos atores nas interações, na perspectiva sistêmica, capaz de gerar inovação como um recurso para efetivar as compras públicas sustentáveis no cumprimento do desenvolvimento nacional sustentável.

Cabral e Castro (2020, p. 64 - 65) ao analisarem a implementação da política de compras públicas sustentáveis no CEFET do Rio de Janeiro, constataram a falta de capacitação de funcionários responsáveis pela inserção de critérios de sustentabilidade nas especificações, o que inviabilizava a implementação adequada da política de sustentabilidade. Os autores observam, que os funcionários responsáveis pela condução do processo de compras, dizem não possuir autonomia para alteração das especificações, cabendo a eles prosseguir com os

processos de compras. Além disto, os autores apontam ausência de capacitação aos funcionários responsáveis pelas fiscalizações de contratos, o que compromete a capacidade institucional para a implementação da política de sustentabilidade.

Na Câmara dos Deputados, o EcoCâmara se deparou com uma fragilidade no processo de compras quanto à inserção de critérios de sustentabilidade nas especificações que se efetuam no sistema SIGMAS. No entanto, diferente do CEFET do Rio de Janeiro, na Câmara dos Deputados, após a etapa de inserção do item de material ou serviço no Termo de Referência, é possível questionar em etapas posteriores a falta de critérios de sustentabilidade no processo de compras. Inclusive, há caso em que o fornecedor, habituado aos editais com critérios de sustentabilidade, impugnou o edital por não conter os critérios de sustentabilidade. Neste aspecto, destaca-se o EcoCâmara, que tem papel fundamental de assessorar a Câmara dos Deputados em caso de dúvida quanto aos critérios de sustentabilidade.

Hall et al. (2014, p. 39 - 40), ao verificarem quais os aspectos de sustentabilidade são observados durante o processo de compras públicas em 26 universidades federais brasileiras, com base em seus relatórios de gestão de 2011, apontaram que a maioria das universidades não aplicavam os aspectos sobre as questões ambientais ou aplicavam de forma parcial.

Na Câmara dos Deputados, inicialmente, de 2011 a 2018, a identificação dos editais sustentáveis por meio do DEMAP se deu apenas por critérios ambientais, quando também se identificava critérios sociais no mesmo edital, contudo, para os anos de 2019 e 2020 a metodologia foi aprimorada e o EcoCâmara passou a quantificar compras públicas sustentáveis com os critérios ambientais e sociais.

Conforme se observa no GRAF. 6 e TABELA 8, não há registro de indicadores sociais antes de 2019, ou seja, o indicador social não foi registrado no levantamento até 2018 para caracterização dos “editais sustentáveis”.

TABELA 8

Compras Sustentáveis com Critério Ambiental e Critério Social na Câmara dos Deputados de 2011 e 2020

PERÍODO	LICITAÇÕES	CRITÉRIOS SUSTENTÁVEIS					
Ano	Total	Ambiental	Social	Soma	Ambiental (%)	Social (%)	Soma (%)
2011	256	45	-	-	18%	-	-
2012	244	37	-	-	15%	-	-
2013	244	61	-	-	25%	-	-
2014	250	79	-	-	32%	-	-
2015	227	105	-	-	46%	-	-
2016	203	95	-	-	47%	-	-
2017	158	75	-	-	47%	-	-
2018	200	102	-	-	51%	-	-
2019	177	73	69	142	41%	39%	80%
2020	136	55	67	122	40%	49%	90%

Fonte: Autora, adaptado do EcoCâmara, Câmara dos Deputados, 2021

O requisito “v”, supracitado, elencado como componente da metodologia, determinou o uso apenas de um critério de sustentabilidade, quando identificado a presença do critério social e ambiental. Diante a presença de ambos, para o período de 2011 a 2018, optou-se em registrar apenas o critério ambiental. Essa medida, de adoção do critério ambiental em detrimento do critério social, ganha maior frequência nos processo de compras na modalidade Pregão, conforme disposto na TABELA 9.

TABELA 9

Compras Sustentáveis na Câmara dos Deputados por Tema dos Critérios Ambientais de 2011 a 2020

CATEGORIA DOS CRITÉRIOS AMBIENTAIS INSERIDO NOS EDITAIS NA MODALIDADE PREGÃO							
Ano	Descarte ambientalmente responsável	Cadastro Técnico Federal (CTF)	Proibição de licitar - Lei n. 9.605/98	Procedência da madeira CEFLOR ou outros	Reciclagem	Logística reversa	Gás ecológico, isento de CFC
2011	5	5	16	20	5	9	4
2012	6	13	16	19	5	6	0
2013	21	15	21	25	4	5	3
2014	60	15	0	13	2	5	1
2015	80	21	9	14	15	8	0
2016	74	25	18	15	11	3	1
2017	61	15	10	10	7	2	0
2018	80	28	8	20	9	4	0
2019	35	22	50	5	10	4	0
2020	46	5	8	3	4	1	2
Total	468	164	156	144	72	47	11

Fonte: Autora, adaptado do EcoCâmara, Câmara dos Deputados, 2021

Verifica-se que para todo o período de 2011 a 2020, o Pregão se confirmou como uma expressiva modalidade de licitação na Câmara dos Deputados, com um total de 2.069 casos, garantindo 98,8% do total de compras públicas. Em segundo lugar, o Credenciamento se apresentou com 10 casos (0,5%), a Concorrência com 9 casos (0,4%) e a modalidade de Tomada de Preço com 7 casos (0,3%), TABELA 10.

TABELA 10

Participação das Compras Sustentáveis em Modalidades de Licitações na Câmara dos Deputados de 2011 a 2020

PERÍODO	MODALIDADES DE LICITAÇÕES											
Ano	PREGÃO			CONCORRÊNCIA			TOMADA DE PREÇO			CREDENCIAMENTO		
	Qt.	Sust.	Sust. (%)	Qt.	Sust.	Sust. (%)	Qt.	Sust.	Sust. (%)	Qt.	Sust.	Sust. (%)
2011	250	40	16%	4	3	75%	2	2	100%	0	0	0%
2012	242	35	14%	2	2	100%	0	0	0%	0	0	0%
2013	240	59	25%	2	2	100%	1	0	0%	1	0	0%
2014	248	78	31%	1	1	100%	0	0	0%	1	0	0%
2015	226	104	46%	0	0	0%	1	1	100%	0	0	0%
2016	201	94	47%	0	0	0%	0	0	0%	2	1	50%
2017	155	73	47%	0	0	0%	1	1	100%	2	1	50%
2018	198	102	52%	0	0	0%	0	0	0%	2	0	0%
2019	174	72	41%	0	0	0%	1	0	0%	2	1	50%
2020	135	55	41%	0	0	0%	1	0	0%	0	0	0%
Total	2.069	712	34%	9	8	89%	7	4	57%	10	3	30%

Fonte: Autora, adaptado do EcoCâmara, Câmara dos Deputados, 2021

Contudo, o pregão não se caracteriza como a modalidade de compras públicas, que percentualmente, se apresentou com a maior participação com critérios sustentáveis na Câmara dos Deputados. Nesse aspecto, destaca-se a modalidade da Concorrência com maior percentual nesse quesito, pois apresentou 89% de licitações com critérios sustentáveis, GRAF. 7, contudo, sua frequência é baixa, um total de 9 editais com 8 casos contendo critérios sustentáveis.

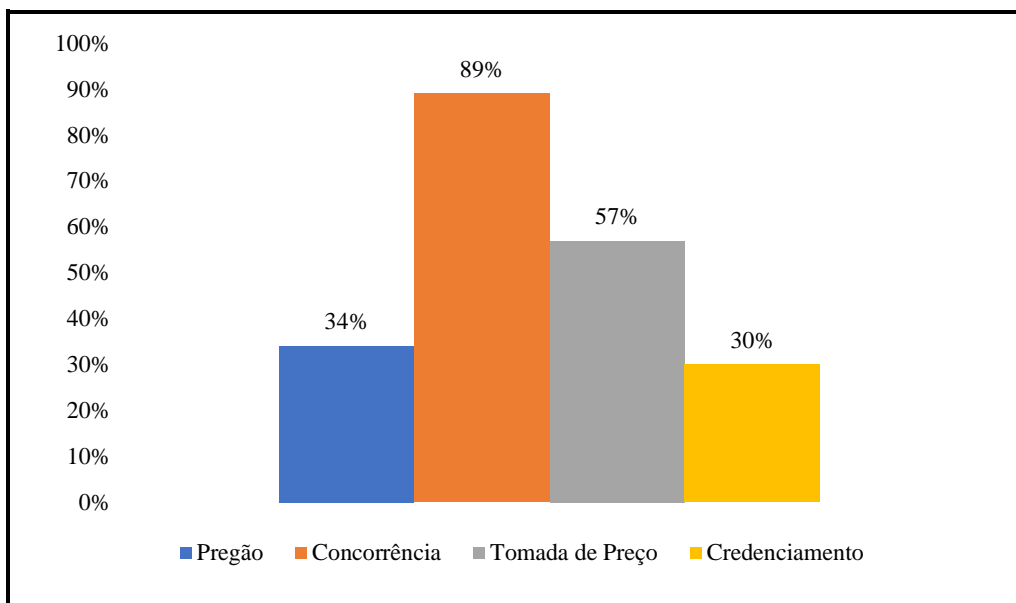


GRÁFICO 7 – Modalidade de Licitação e Participação em Compras Públicas na Câmara dos Deputados de 2011 a 2020

Fonte: Autora, adaptado do EcoCâmara, Câmara dos Deputados, 2021

Com o objetivo de analisar os critérios de sustentabilidade presentes nas compras públicas das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, no Rio Grande do Sul, os autores Soares, Deglinomeni e Rosa (2021, p. 71-72) desenvolveram um estudo e examinaram compras públicas na modalidade pregões eletrônicos, objetivando analisar os critérios adotados para compras públicas sustentáveis em conformidade com a Instrução Normativa nº 01, de 2010. Os resultados demonstraram, que as compras públicas com a adoção de critérios sustentáveis no ano de 2013, foram de 2,119% em comparação ao total de pregões eletrônicos realizados no período, 911 editais.

Quando se analisa a Câmara dos Deputados, GRAF. 7, a modalidade pregão é predominante e representa 98,8% dos processos de compras públicas, onde as compras públicas sustentáveis representaram 25% para o ano 2013 e, para o período de 2011 a 2020, representaram 34% do total das compras públicas.

Acontece que a participação de compras públicas com critérios sustentáveis, quando mensurada apenas por frequência de licitações, se apresenta como um indicador que não permite a verificação da participação econômica das compras públicas sustentáveis no valor total dos processos de compras e a sua participação no PIB.

Nesse ponto, cabe ressaltar que, tanto no site da Câmara dos Deputados, especificamente, na aba “Licitações e Contratos” e também no “novo” Painel de Compras do Governo Federal, não é habilitado a consulta para o levantamento da participação das compras públicas sustentáveis.

No âmbito da Câmara dos Deputados, o DEMAP e o EcoCâmara elencaram os editais, cuja aquisição de bens e contratações de serviços apresentaram critérios de sustentabilidade. Neste contexto, destaca-se a modalidade do Pregão, com 2.069, ou seja, com 98,8% dos processos de compras públicas. Na modalidade do Pregão, TABELA 10, as compras públicas sustentáveis representam 34% do total de 2.069 processos de compras dessa modalidade. Foi neste contexto, da participação significativa da modalidade do Pregão, que houve a iniciativa de se fazer um levantamento dos valores dos respectivos editais. Mas, esse levantamento não permite a verificação dos itens sustentáveis contidos nos editais, ou seja, a identificação dos bens e/ou serviços como itens de compras sustentáveis.

Os avanços no âmbito da legislação conferiram ao EcoCâmara condição favorável para sua atuação como órgão de assessoria e monitoramento das compras públicas sustentáveis, mas não garantiram de imediato as ferramentas adequadas para sua efetiva atuação quanto ao monitoramento.

Em entrevista, foi mencionado que a partir de 2021 será utilizado um software de inteligência artificial para substituir as análises dos critérios de sustentabilidade dentro dos processos de compras na Câmara dos Deputados. Ainda, o DEMAP se encontra em processo de aquisição de um novo sistema de gestão de materiais e serviços em substituição ao SIGMAS. Para o novo sistema, o EcoCâmara recomendou adequação na etapa de determinação dos critérios de sustentabilidade junto ao Termo de Referência: caso o funcionário indique não haver critérios de sustentabilidade no processo de aquisição de bens e/ou contratações de serviços, ao funcionário será solicitado uma justificativa, o que irá mobilizar uma reflexão da não adoção dos critérios de sustentabilidade.

Em 2018, a Câmara dos Deputados elaborou o seu Plano de Logística Sustentável – PLS em consonância com a sua Política Socioambiental (Portaria nº 336, de 2010) e também com base nas diretrizes da Instrução Normativa nº 10, de 2012, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, que à época estabeleceu as regras para elaboração dos PLS.

Adaptando a metodologia, o EcoCâmara deu prosseguimento ao levantamento dos editais sustentáveis e inseriu tanto o critério ambiental quanto o critério social, razão pela qual, em 2019 e 2020, as licitações com critério ambiental (80%) ou social (90%) são identificadas, conforme demonstrado na TABELA 8.

TABELA 11

Compras Sustentáveis com Critério Ambiental e Social na Câmara dos Deputados de 2011 a 2020

PERÍODO	LICITAÇÕES	CRITÉRIOS SUSTENTÁVEIS	
Ano	Total	Ambiental e Social	Ambiental e Social (%)
2011	256	-	-
2012	244	-	-
2013	244	-	-
2014	250	-	-
2015	227	-	-
2016	203	-	-
2017	158	-	-
2018	200	-	-
2019	177	2	1%
2020	136	19	14%

Fonte: Autora, adaptado do EcoCâmara, Câmara dos Deputados, 2021

Ainda, conforme TABELA 11 e GRAF. 8, as compras públicas com critério ambiental e social na Câmara dos Deputados apresentou um crescimento de 2 casos em 2019 para 19 casos em 2020.

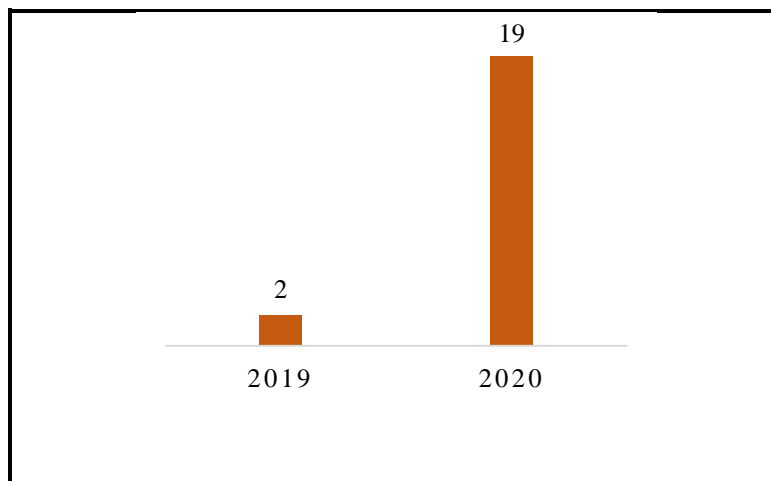


GRÁFICO 8 – Compras Sustentáveis com Critério Ambiental e Social na Câmara dos Deputados de 2019 a 2020

Fonte: Autora, adaptado do EcoCâmara, Câmara dos Deputados, 2021

Em 2019, pelo Ato da Mesa nº 79, o EcoCâmara ganhou *status* de órgão administrativo do Serviço de Sustentabilidade da Câmara dos Deputados, responsável pela gestão sustentável com atribuições de planejar, articular e acompanhar ações voltadas ao alinhamento da gestão da Câmara dos Deputados aos preceitos da sustentabilidade.

Braga (2020, p. 98 - 103), a partir da análise das entrevistas semiestruturadas realizadas

com gestores ou técnicos da área de compras de órgãos e entidades da Administração Pública federal, identificou pressões coercitivas para a adoção de critérios sustentáveis nos editais de compras públicas. Em relação às fontes de pressão coercitiva, o autor aponta os normativos, que na percepção dos respondentes são importantes para inclusão de critérios sustentáveis nas compras públicas, tais como a Lei 8.666, de 1993, o Decreto 7.747, de 2012 e a Instrução Normativa nº 01, de 2010.

Neste contexto, o mesmo se verifica na Câmara dos Deputados, onde um aumento das pressões externas de cunho coercitivo se faz perceber com a Constituição Federal, Leis, Decretos e Instruções Normativas. Em conjunto orientam na Câmara dos Deputados os Atos da Mesa, Portarias e o Plano de Logística Sustentável, que normatizam e regulamentam a inclusão de critérios socioambientais em editais de licitações públicas sustentáveis.

Objetivando obter informações relativas ao processo de compras sustentáveis na Câmara dos Deputados, realizou-se uma análise do material verbal transcrito das entrevistas com finalidade relacional, ou seja, de se comparar as diferentes entrevistas a partir de variáveis específicas determinadas por palavras e segmentos de textos. Para este propósito se fez uso do *software* IRAMUTEQ, que permite diferentes tipos de análises.

O *corpus* geral foi constituído por cinco textos, separados em 628 segmentos de texto (ST), com aproveitamento de 578, que representa 92,04%, percentual que valida com êxito a utilização da análise de Classificação Hierárquica de Decisão – CHD nesta pesquisa. Emergiram 22.291 ocorrências de palavras, sendo 2.912 distintas e 1.459 com uma única ocorrência. O Conteúdo analisado, com aproveitamento de 578 segmentos de texto, foi categorizado em quatro classes com respectivas quantidades de segmentos de texto: Classe 1 com 177 (30,62%); Classe 2 com 167 (28,89%); Classe 3 com 140 (24,22%); e Classe 4 com 94 (16,26%), conforme FIGURA 1, que dispõe a classificação hierárquica descendente pelo processamento dos dados.

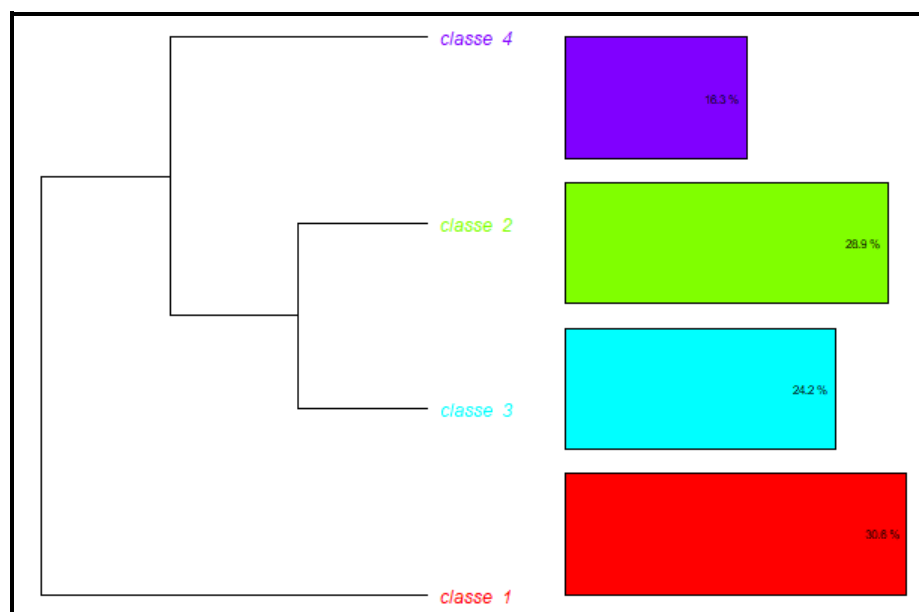


FIGURA 1 – Dendrograma das Entrevistas Aplicadas

Fonte: Dendrograma das classes fornecidas pelo *software* IRAMUTEQ, 2021.

A representação do dendrograma, FIGURA 1, apresenta duas ramificações principais a saber: uma ramificação conduz às classes 2, 3 e 4; enquanto a segunda conduz apenas à classe 1.

Após realizada a classificação hierárquica, toma-se como parte da análise, uma interpretação individual das classes para, posteriormente, relacioná-las. A interpretação individual das classes se dá no sentido de maior agrupamento entre as classes, conforme representado pela seta na FIGURA 2. Portanto, a interpretação terá o seguinte ordenamento de classes: 4, 2, 3 e 1. Disto resultará a nomeação das classes após caracterizá-las.

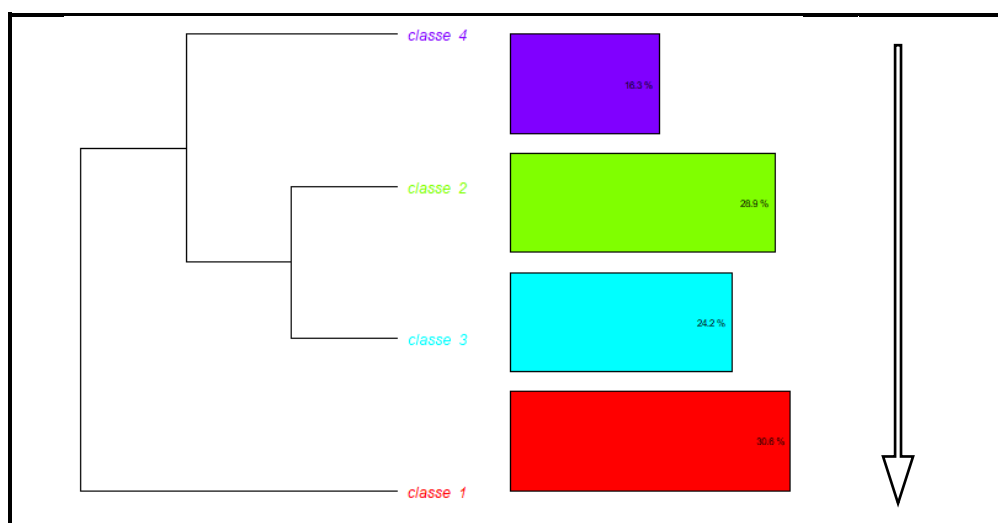


FIGURA 2 – Fluxo de Análise Individual das Classes

Fonte: Dendrograma das classes fornecidas pelo *software* IRAMUTEQ, 2021

Por meio do dendograma, FIGURA 3, é possível visualizar as palavras com maior frequência, que irão compor um dicionário para cada classe. Como parâmetro de análise e validação das palavras recorrentes em cada classe, que serão de fato empregadas para compor o dicionário da referida classe, foi adotado o qui-quadrado (χ^2) maior que 3,80 para garantir uma associação da palavra com a classe. Associado ao qui-quadrado, adotou-se o nível de confiança ($p < 0,0001$), que identifica o nível de significância da associação da palavra com a classe.

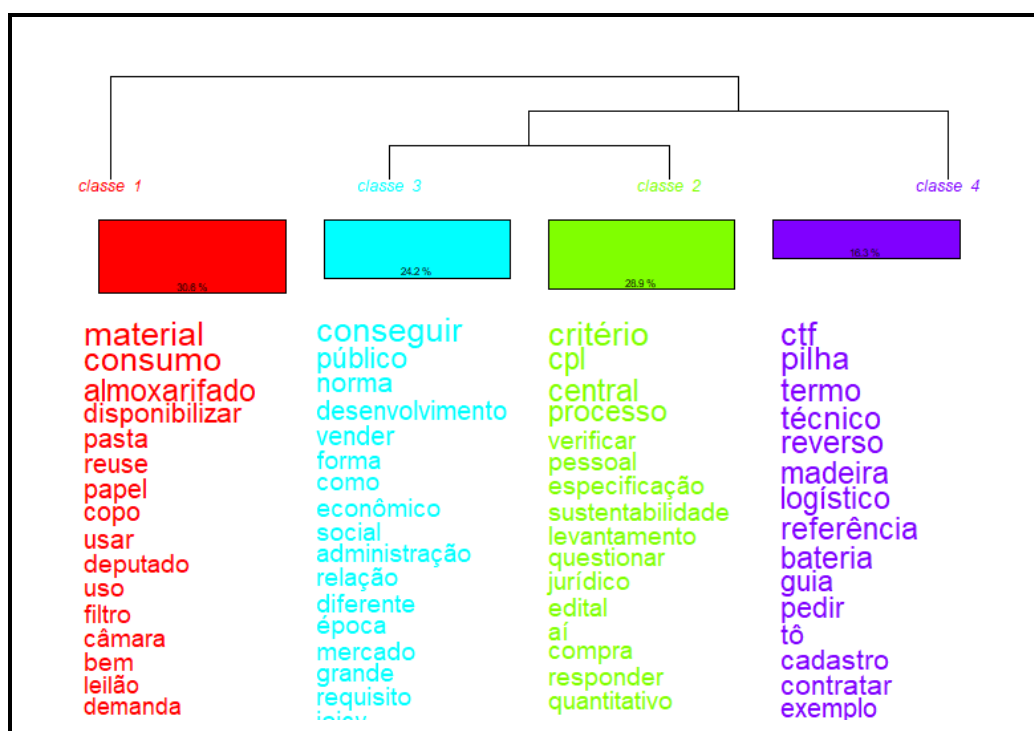


FIGURA 3 - Dendograma com a porcentagem de Unidade de Contexto Elementar - UCE em cada classe e palavras com qui-quadrado (χ^2) fornecido pelo *software* IRAMUTEQ
Fonte: Dendograma das classes fornecidas pelo *software* IRAMUTEQ, 2021

Assim, para cada classe disposta na FIGURA 3, foi atribuído um nome tendo como base o dicionário de cada classe e a verificação do contexto das palavras nos segmentos de textos.

Desta maneira, a Classe 1 passou a ser designada “Gestão de materiais: desfazimento e reuso dos materiais como requisito de sustentabilidade”, a Classe 2 “Critérios de sustentabilidade nos processos de compras”, a Classe 3 “Conseguir desenvolvimento por critérios de sustentabilidade” e a Classe 4 “Guia Nacional de Contratações Sustentáveis”.

Portanto, é possível constatar a partir da observação da representação fatorial de correspondência, FIGURA 4, e do fluxo de análise individual das classes, FIGURA 2, que a Classe 2 “Critérios de sustentabilidade nos processos de compras” e a Classe 3 “Conseguir desenvolvimento por critérios de sustentabilidade” aparecem interligadas, o que evidencia a

relação dos critérios de sustentabilidade nos processos de compras com o desenvolvimento sustentável.

De acordo com a FIGURA 2 e a FIGURA 4, a Classe 4 “Guia Nacional de Contratações Sustentáveis” se encontra paralela às Classes 2 e 3, que por sua vez, evidenciaram a relação dos critérios de sustentabilidade nos processos de compras com o desenvolvimento sustentável. Portanto, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis surge como um orientador para a inserção de critérios sustentáveis nos processos de compras, que por sua vez, podem fomentar o desenvolvimento nacional sustentável.

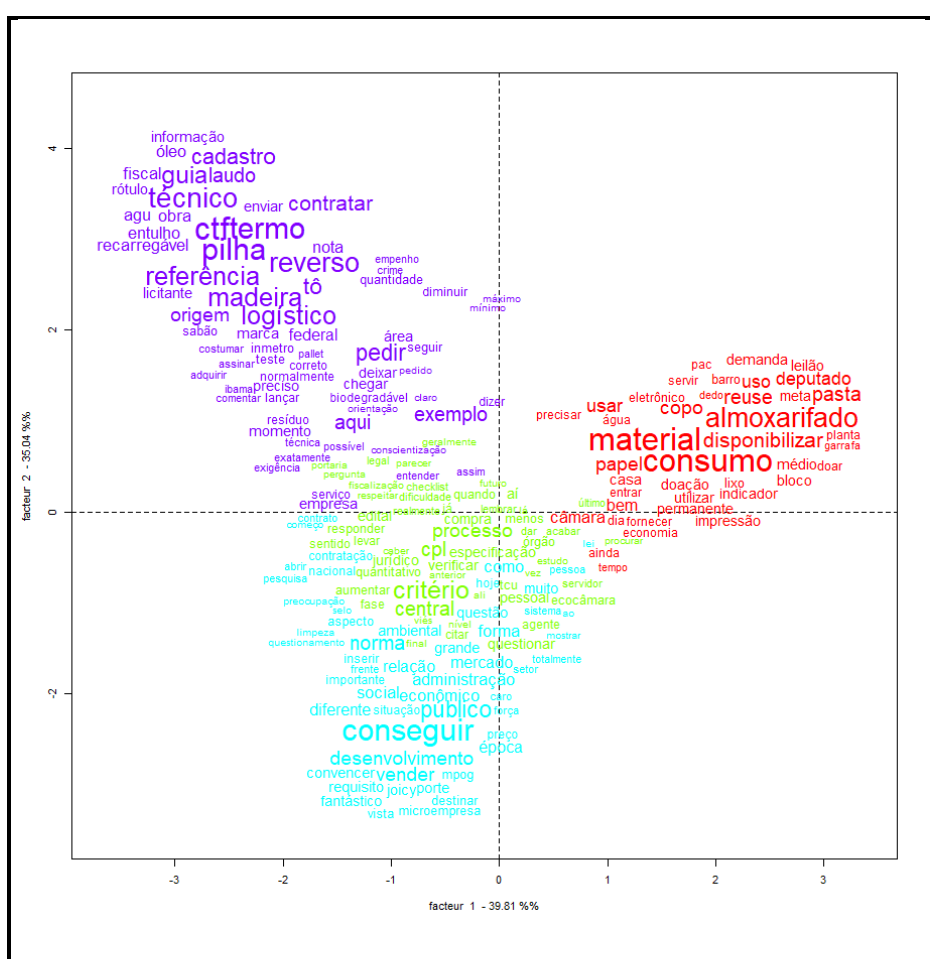


FIGURA 4 - Representação Fatorial de Correspondência

Fonte: Dendograma das classes fornecidas pelo *software* IRAMUTEQ, 2021

A Classe 1 “Gestão de materiais: desfazimento e reuso dos materiais como requisito de sustentabilidade”, destaca-se como a classe mais distante e menos interligada com as outras classes. Isto se deve ao fato do seu foco de atuação estar relacionado a percepção de que “não comprar” é um princípio de sustentabilidade. Nisto reside a sua significativa contribuição para garantir o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, ao propor a reflexão quanto à

servidores.

A realidade da Câmara dos Deputados é outra, pois, conta com dispositivos normativos que são conhecidos por parte dos atores envolvidos nos processos de compras. Além disto, a Câmara dos Deputados conta com o EcoCâmara, que por sua vez, atua como órgão administrativo dos Serviços de Sustentabilidade, responsável pela gestão sustentável, com atribuições de planejar, articular e acompanhar as ações voltadas ao alinhamento da gestão da Câmara dos Deputados aos preceitos da sustentabilidade. Portanto, em resposta às pressões normativas, verifica-se que na Câmara dos Deputados não ocorre o fenômeno conhecido como *decoupling* (dissociação), que por sua vez, pode resultar em dissociação entre as práticas e as normas, entre as estruturas e as suas atividades.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Diante o elevado poder de compra do Governo Federal para a promoção dos padrões de produção e consumo com critérios sustentáveis, essa pesquisa se propôs caracterizar as compras públicas sustentáveis no âmbito da Câmara dos Deputados, a partir da análise do referencial teórico sobre o tema e dos dados da série histórica de compras públicas sustentáveis na Câmara dos Deputados de 2011 a 2020 com posterior análise de entrevistas aplicadas à funcionários que se encontram de alguma maneira relacionados ao processo de compras.

Com entendimento de que a sustentabilidade é um critério para o desenvolvimento nacional e diante o estudo da legislação relacionada à compras públicas com critérios de sustentabilidade, foi possível verificar que o atual cenário brasileiro não está alinhado com os objetivos do desenvolvimento sustentável elencado na Agenda 2030.

O benefício das compras públicas sustentáveis, entendido como aquilo que traz contribuição para se cumprir os objetivos do desenvolvimento sustentável, não são fáceis de serem mensurados. O modelo vigente de desenvolvimento considera que todos os benefícios e custos podem ser mensurados em termos monetários, no entanto, a real possibilidade de mensuração dos vários componentes do valor econômico nas compras públicas sustentáveis não é apresentado pelo Painel de Compras do Governo Federal e do mesmo modo não é apresentado no site da Câmara dos Deputados.

No entanto, a Câmara dos Deputados trouxe avanços institucionais por meio da criação do EcoCâmara, que partiu de uma atuação com ênfase educacional em sustentabilidade e se tornou um órgão administrativo com atribuições de planejar, articular e acompanhar ações voltadas ao alinhamento da gestão da Câmara dos Deputados. Em dezoito anos, a atuação do

EcoCâmara se deu em consonância com os avanços normativos, o que denota a importância da legislação para garantir iniciativas que fomentem a sustentabilidade nas compras públicas.

Contudo, até o momento, a ênfase nas compras públicas no Brasil tem sido dada no quantitativo de bens e serviços e no valor monetário, sem distinção da participação das compras públicas sustentáveis. No entanto, na Câmara dos Deputados, por meio do EcoCâmara se reconhece um esforço para a determinação da quantidade de processos com critérios de sustentabilidade.

Tendo em vista que os serviços contribuem de forma significativa para a composição das compras públicas, conforme demonstra o Painel de Compras do Governo Federal, torna-se relevante determinar a parcela de bens e serviços com itens de compras públicas sustentáveis.

Nota-se que o avanço das normativas contribuíram de forma significativa com o fortalecimento do EcoCâmara, que por sua vez, evidenciou uma limitação na busca dos processos com critérios de sustentabilidade por meio do Sistema de Gestão de Materiais e Serviços – SIGMAS. Disto resultou a iniciativa de promover adequações e melhorias por meio do uso de *software* de inteligência artificial para levantamento de dados a serem realizados a partir de 2021.

A Câmara dos Deputados apresenta uma participação de 0,99% do valor total das compras públicas do Governo Federal, no entanto, os processos com critérios de sustentabilidade na Câmara dos Deputados se apresentam com um comportamento crescente para o período de 2011 a 2020, onde se registra uma variação de 18% a 40% para critérios ambientais, com o registro de critérios sociais a partir de 2019.

Para identificar benefícios e custos de compras públicas sustentáveis se faz necessário mensurar a participação dos bens e serviços sustentáveis no total das compras públicas, tendo em vista que a participação das compras públicas é determinada pela sua relação percentual com o PIB.

Conforme evidenciado pela análise textual, “não comprar” pode trazer em si aspectos da sustentabilidade no âmbito do planejamento das compras públicas. Na Câmara dos Deputados, efetivar aquisições de bens e contratações de serviços com critérios sustentáveis está como ação paralela e, até mesmo complementar, com a gestão de materiais no âmbito do desfazimento e reuso dos materiais.

Diante o dever do Estado de fomentar o desenvolvimento nacional sustentável, a Câmara dos Deputados inova ao se propor contínuo aprimoramento das ações ao realizar compras públicas com critérios ambientais e sociais pautados e orientados por normas.

Na Câmara dos Deputados nota-se a importância das relações entre as partes do processo

para a concretude dos avanços institucionais, que resultam em compras públicas sustentáveis. Neste contexto, o EcoCâmara se apresenta como um avanço institucional da Câmara dos Deputados ao promover condições favoráveis para fomentar o desenvolvimento nacional sustentável com senso crítico e perspectiva de externalizar suas experiências e iniciativas.

Além dos “editais sustentáveis”, mensurar o quantitativo e o valor de bens e serviços sustentáveis nesses editais poderá contribuir para determinar a participação em relação às compras públicas e também em relação ao PIB.

REFERÊNCIA

ABREU, José Augusto A. K. Pinto de. Paper Brasil. Considerações e recomendações para as Compras Públicas Sustentáveis no Brasil. Rio de Janeiro, Novembro de 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITORIO/sdci/paper-brasil-projeto-sppel.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2021.

AGENDA 2030. Plataforma Agenda 2030. A Integração dos ODS. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/os_ods/>. Acesso em: 18 abr. 2021.

ALCARAZ, Fernando Coppe; GONÇALVES, Stenio Moraes; NETO, João Augusto Baptista; TORRES, Ronaldo Inamine e Ademar. O acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio e o pedido de adesão do Brasil. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/Funcex_RBCE144_Artigo_FernandoAlcaraz.pdf>. Acessado em: 27 de abr. 2021

ALONSO, Angela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: CEBRAP. Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo. Sesc-SP/CEBRAP: São Paulo, 2016. Acesso em: 4 abr. 2021.

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. 2003. p. 35-70. Cadernos de Estudos Africanos, 4. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/cea.1573>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Licitações e contratos administrativos : teoria e jurisprudência / Victor Aguiar Jardim de Amorim. – 3. ed. – Brasília, DF : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573456/licitacoes_contratos_administrativos_3ed.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2021.

ARAÚJO JÚNIOR, I. T. de . Uma análise dos custos e benefícios de entrada do Brasil no acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio - OMC. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, fev.2019. Disponível em:<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2450.pdf>. Acessado em: 14 fev. 2021.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Tradução de Luís Antero Reta e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70 LDA. 1977. Disponível em: <<https://www.ets.ufpb.br/pdf/2013/2%20Metodos%20quantitativ%20e%20qualitativ%20-%20IFES/Bauman,%20Bourdieu,%20Elias/Livros%20de%20Metodologia/Bardin%20-%201977%20-%20An%C3%A1lise%20de%20Conte%C3%BAdo.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BETIOL, Luciana Stocco; UEHARA, Thiago Hector Kanashiro; LALOË, Florence Karine; APPUGLIESE, Gabriela Alem; ADEODATO, Sérgio; RAMOS, Lígia; NETO, Mario Prestes Monzoni. Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012. Disponível em: <https://www.academia.edu/23691200/Compra_Sustent%C3%A1vel_a_for%C3%A7a_do_consumo_p%C3%BAblico_e_empresarial_para_uma_economia_verde_e_inclusiva>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BONZI, Ramón Stock. Meio século de Primavera silenciosa: um livro que mudou o mundo. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 28, p. 207-215, jul./dez. 2013. Editora UFPR. <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/31007>>. Acesso em: 26 abr.2021.

BRAGA, Bruno Alexandre. Adoção de critérios de sustentabilidade no planejamento de compras da administração federal a luz da nova teoria institucional. 2020. 122 f., il. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

CABRAL, Vitor Neves; CASTRO, Bianca Scarpeline de. Análise da Implementação da Política de Compras Públicas Sustentáveis: um estudo de caso. *Revista de Políticas Públicas*, 2020.

Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v24n1p49-67>>.

Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em 15 fev. 2021.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 de abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. 2010a.

Disponível em:

<<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/IN01de2010ComprasSustentaveis.pdf>>.

Acesso em: 14 jan. 2021.

BRASIL. Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010. 2010b. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1>. Acesso em: 20 de abr. 2021. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria das Sessões. Acórdão TCU 1752/2011.

Auditoria operacional. Avaliação das ações adotadas pela administração pública federal acerca do uso racional e sustentável de recursos naturais. Pertinência, Atualidade e relevância do tema. Determinações. Recomendações. 2011. p. 53.

Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1180666%22>>.

Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. Decreto 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá

outras providências. 2012b. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Coordenação-Geral de Recursos Logísticos. Orientações: contratações sustentáveis. Brasília: MF/SPOA/COGRL, 2014. 2014b. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/plano-de-gestao-de-logistica-sustentavel-pls/arquivos/2014/contratacoes-sustentaveis.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016 cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030. 2016a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8892-27-outubro-2016-783849-publicacaooriginal-151328-pe.html>>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 2 de abr. 2021.

BRASIL. Decreto 9.178, de 23 de outubro de 2017. Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm#:~:text=Compete%20%C3%A0%20Secretaria%20de%20Gest%C3%A3o,e%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20log%C3%ADstica%20sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento - MPOG. Contratações Públicas Sustentáveis. 2018. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. 2019a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.759%2C%20DE%2011%20DE%20ABRIL%20DE%202019&text=Extingue%20e%20estabelece%20diretrizes%2C%20regras,colegiados%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.759%2C%20DE%2011%20DE%20ABRIL%20DE%202019&text=Extingue%20e%20estabelece%20diretrizes%2C%20regras,colegiados%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%20)>

20federal>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9980.htm>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 3ª ed. abr. 2020. MACHADO, Alessandro Q. (Coord.). Disponível em: <<http://www.igam.com.br/upload/intranet/downloads/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis-agu-2-ed-set2019pdf.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. 2020a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-13979-6-fevereiro-2020-789744-publicacaooriginal-159954-pl.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.979%2C%20DE%206%20DE%20FEVEREIRO%20DE,decorrente%20do%20coronav%C3%ADrus%20respons%C3%A1vel%20pelo%20surto%20de%202019>>. Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Notícias Economia e Gestão Pública. Ministério da Economia modifica sistema de compras públicas para enfrentar pandemia. 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/03/ministerio-da-economia-modifica-sistemas-de-compras-publicas-enfrentar-pandemia#:~:text=Sistema%20de%20compras%20p%C3%ABlicas%20C3%A9%20modificado%20durante%20pandemia,de%20sa%C3%BAde%20e%20incentivar%20a%20economia%20do%20Pa%C3%ADs>>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 3ª ed. abr. 2020. 2020c. MACHADO, Alessandro Q. (Coord.). Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/jfrn-sustentavel/docs/GUIA_CONTRATACAO_AGU.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Brasil apresenta na OMC o checklist para aderir ao Acordo sobre Compras Governamentais. Publicado em 05 out. 2020. 2020d. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/brasil-apresenta-na-omc-o-checklist-para-aderir-ao-acordo-sobre-compras-governamentais>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.591, de 24 de dezembro de 2020. 2020e. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10591.htm#art7>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Painel de Compras. 2021b. Disponível em: <<http://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. United Nations. General Assembly. Report of the World Commission on Environment and Development. 1987. Disponível em: <<https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>
BRÜSEKE, Franz Josef. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério da Educação, Governo Federal, Recife, Brasil. Outubro, 1994. p. 29 - 41. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/dipes-fundaj/uploads/20121129023744/cavalcanti1.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2021.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ. Laboratório de Psicologia Social da Comunicação e Cognição – LACCOS. Universidade Federal de Santa Catarina. 2013. Disponível em: <<http://iramuteq.org>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

CD. Câmara dos Deputados. Legislação Informativa - Ato da Mesa, nº 129, de 27 de junho de 2002. Institui o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Recicláveis produzidos na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2002/atodamesa-129-27-junho-2002-321582-publicacaooriginal-1-cd-mesa.html>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

CD. Portaria nº 336, de 19 de novembro de 2010. Aprova a Política Socioambiental da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2010/portaria-336-19-novembro-2010-609533-publicacaooriginal-130839-cd-dg.html>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

CD. Câmara dos Deputados. Portaria nº 267, de 23 de novembro de 2016. Estabelece, no âmbito da Câmara dos Deputados, normas para a montagem e operacionalização do Plano Anual de Compras e Contratações. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2016/portaria-267-23-dezembro-2016-784162-publicacaooriginal-151782-cd-dg.html#:~:text=Estabelece%2C%20no%20C3%A2mbito%20da%20C3%A2mara,Anual%20de%20Compras%20e%20Contrata%C3%A7%C3%B5es.&text=1%C2%BA%20As%20compras%20e%20contrata%C3%A7%C3%B5es,din%C3%A2mica%20normatizada%20pel a%20presente%20Portaria.>> . Acesso em: 17 mar. 2021.

CD. Câmara dos Deputados - CD. Plano de Logística Sustentável 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/ecocamara/pls-plano-de-logistica-sustentavel/relatorio-anual-de-desempenho-pls-cd-2018>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

CD. Ato da Mesa nº 79, de 06 de junho de 2019. Dispõe sobre a criação do Serviço de Sustentabilidade da Câmara dos Deputados (EcoCâmara) na estrutura administrativa da Diretoria-Geral. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2019/atodamesa-79-6-junho-2019-788268-publicacaooriginal-158102-cd-mesa.html>>. Acesso em: 9 maio 2021.

CD. Câmara dos Deputados. História e Arquivo. 2021a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/historia-e-arquivo/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

CD. Câmara dos Deputados. Recursos Humanos. 2021b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos>. Acesso em: 3 fev. 2021.

CE. Comissão Europeia. Environment. Green Public Procurement. 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm. Acesso em: 3 fev. 2021.

CLUBE DE ROMA. Clube de Roma: História. 2021. Disponível em: <https://www.clubofrome.org/about-us/>. Acesso em: 2 jan. 2021.

CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos Ciência, Tecnologia e Inovação. 2021. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/the-brazilian-innovation-system#:~:text=O%20Estudo%20E2%80%9CO%20Sistema%20de%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20Brasileiro%3A%20uma,de%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20para%20superar%20as%20fragilidades%20do%20pa%C3%ADs.>>. Acesso em: 2 jan. 2021.

DAWAR, Kamala. Openness of public procurement markets in key third countries. European Parliament. July, 2017. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603840/EXPO_STU\(2017\)603840_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603840/EXPO_STU(2017)603840_EN.pdf). Acesso em: 27 de abr. 2021.

EDQUIST, Charles; HOMMEN, Leif. Systems of innovation: theory and policy for the demand side. *Technology In Society* 21 (1999). 63 – 79. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0160791X98000372>. Acesso em: 15 jan. 2021.

ELKINGTON, J. 25 Years Ago I Coined the Phrase “Triple Bottom Line.” Here’s Why It’s Time to Rethink It. *Harvard Business Review*. 2018. Disponível em: <https://hbr.org/2018/06/25-years-ago-i-coined-the-phrase-triple-bottom-line-heres-why-im-giving-up-on-it>. Acesso em: 5 maio 2021.

ELKINGTON, J. Towards the sustainable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development. *California Management Review*, v.36, n.2, p.90-100, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/41165746>. Acesso em: 11 mar. 2021.

FENILI, Renato. Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais. Tese (Doutorado em Administração pela Universidade de Brasília – UNB). Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22451?mode=full>. Acesso em: 28 de abr. 2021.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; SZERMAN, Dimitri. Procuring firm growth: the effects of government purchases on firm dynamics. Working Paper nº 21219. National Bureau of Economic Research (2015). Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w21219>. Acesso em: 5 mar. 2021.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil_como_elaborar_projeto_de_pe

squisa.pdf>. Acesso em: 18 de abr. 2021.

HALL, R. J.; MOURA, G. D.; MACÊDO, F. F. R. R.; CUNHA, P. R. Compras públicas sustentáveis: um estudo nas universidades federais brasileiras. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, v. 3, n. 1, p. 27 - 44, 2014.

Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/31485/compras-publicas-sustentaveis--um-estudo-nas-universidades-federais-brasileiras>>. Acesso em: 27 maio 2021.

HECKERT, Cristiano. Nova Lei de Licitações ainda passa por vetos e 40 regulamentações. Portal Convergência Digital. Abr. 2021. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=C8WFUHWJJEg>>. Acesso em: 2 abr. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas Nacionais. Séries históricas. 2021.

Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-pib>. Acesso em: 13 fev. 2021.

IBGE. Instituto Sistema de Contas Nacionais - Brasil. Referência 2000. Nota metodológica nº 11. Administração Pública. Disponível em:

<https://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Sistema_de_Contas_Nacionais/Notas_Metodologicas/11_APU.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. 2021. Estimativas da População. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 9 abr. 2021.

JAMALI, D.; LUND-THOMSEN, P.; KHARA, N. CSR institutionalized myths in developing countries: An imminent threat of selective decoupling. *Business & Society*, 56(3), 2017, p. 454-486. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0007650315584303>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

LESSA, Marcus. Compras públicas como políticas de incentivo à inovação: uma análise institucionalista do Small Business Innovation Research. Rio de Janeiro, abril de 2014. 169 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em:

<<https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Dissertacao/2014/Marcus%20Augustus%20%20Lessa.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

MASSALLI, Fábio. Governo lança novo portal de compras governamentais. Agência Brasil, Brasília, 15 jan. 2020. Disponível em:

<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-01/governo-lanca-novo-portal-de-compras-governamentais#:~:text=Publicado%20em%2015%2F01%2F2020,contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas%20do%20governo%20federal.>>. Acesso em: 27 maio de 2021.

MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano. The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Sumário Executivo. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao

Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/documents/10195/1774546/Sistema_Brasileiro_de_Inovacao-Mazzucato_Penna-Sumario_Executivo.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

MEADOWS, Dennis L.; MEADOWS, Donella H.; RANDERS, Jörgen; BEHRENS, William W.. The limits to growth. New York: Universe Books. 1972. Disponível em: <<http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, Sep. 1977, p. 340-363. Disponível em: <https://security.ufpb.br/gets/contents/documentos/meyer_rowan_teorias_institucional.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

MOREIRA, S. B; CRESPO, N. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. *Revista de Economia*, v. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Editora UFPR. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/re.v38i2.29899>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

MOURA, Adriana Maria Magalhães. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil. Ipea. boletim regional, urbano e ambiental | 07 | jan.-jun. 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5584/1/BRU_n07_compras.pdf>. Acesso em: 22 abr 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. A ONU e o meio ambiente. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

OCDE. Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico - OCDE. Oslo Manual 2018. *Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition. Published on October 22, 2018*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

PCGF. Painel de Compras do Governo Federal. Câmara dos Deputados. 2021. Disponível em: <<http://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

RAMIRO, João; RIBEIRO, Antônio. Declaração do Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, 6 (15), 1992. p. 153 - 159. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

REDE ODS BRASIL. Rede ODS Brasil. Decreto nº 9.759/2019. 11 abr. 2019. Atualizado em 14 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.redeodsbrasil.org/post/2019/04/11/decreto-n-9759-2019>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo IPEA. O MERCADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRO (2006-2017): MENSURAÇÃO E ANÁLISE. Cássio Garcia Ribeiro Edmundo Inácio Júnior. 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

SANTOS, Ingrid Peratelli dos; MORONG, Fabio Ferreira; CANZIANI, Éder. Breves Comentários Acerca da Licitação Sustentável a Luz do Novo Decreto nº 9.178 de 23 de outubro de 2017. *Colloquium Socialis, Presidente Prudente*, v. 02, n. Especial 2, Jul/Dez, 2018, p.193-198. Disponível em: <10.5747/cs.2018.v02.nesp2.s0277>. Acesso em: 5 jan. 2021.

SNA. System of National Accounts - SNA. European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank. 2009. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

SOARES, A. M. S.; SILVA, J. N.; CORREIA, M. S. Compras Públicas Sustentáveis: Um Estudo de Caso da Visão dos Servidores da Universidade Federal Rural da Amazônia. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, v. 11, n. Ed. Especial 1, p. 173-197, 2018. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/50167/compras-publicas-sustentaveis--um-estudo-de-caso-da-visao-dos-servidores-da-universidade-federal-rural-da-amazonia->>. Acesso em: 5 maio 2021.

SOARES, C. S.; DEGLINOMENI, R. L.; ROSA, F. S. Compras Públicas Sustentáveis: Análise dos Critérios de Sustentabilidade e sua Aplicação nas Universidades Federais no Rio Grande do Sul. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNDACE*, v. 12, n. 1, p. 59-74, 2021. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/62560/compras-publicas-sustentaveis--analise-dos-criterios-de-sustentabilidade-e-sua-aplicacao-nas-universidades-federais-no-rio-grande-do-sul->>. Acesso em: 27 maio 2021.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, jan.2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1922.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

UN. United Nations - UN. Rio+20. The future we want. United Nations Conference on Sustainable Development. Rio de Janeiro, Brazil, 20 - 22, June 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2021.

UN. United Nations - UN. Sustainable Public Procurement Initiative – SPPI. 2021. Disponível em: <<https://www.unep.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/sustainable-public-procurement-initiative>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

UN. United Nations. General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 [without reference to a Main Committee (A/70/L.1)]. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 15 abr. 2021.

APÊNDICE

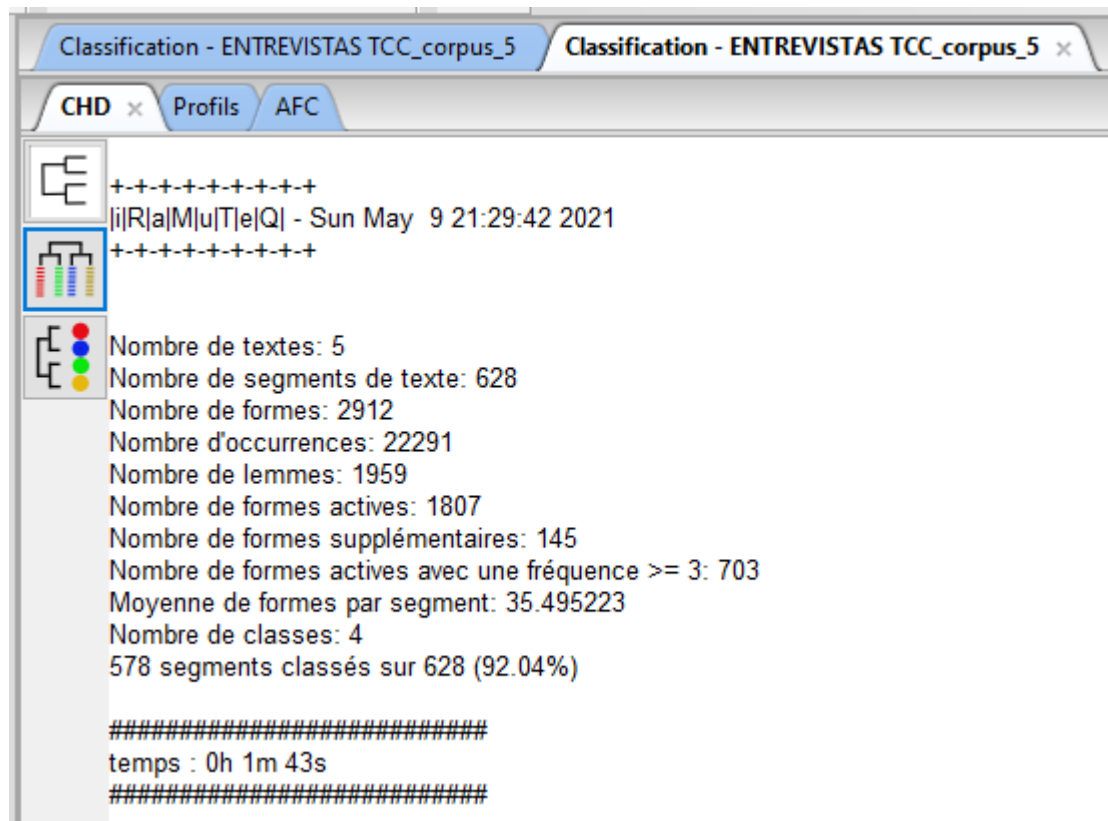
Apêndice A – Questionário semiestruturado

Palavras-chave para direcionar o diálogo: compras públicas, compras públicas sustentáveis, normas, legislação, atuação profissional, problemas inerentes ao processo de compras, indicadores sociais, indicadores ambientais, transparência ativa.

Questões:

- 1) De que forma você acredita que as aquisições realizadas pela câmara pode ajudar a garantir a sustentabilidade das ações da Câmara Dos Deputados ?
- 2) A que você credita o movimento de aquisições sustentáveis na Câmara dos Deputados ?
- 3) Como você analisa a questão da legislação e normativas de compras públicas sustentáveis dentro da Casa?
- 3) Qual o papel da EcoCâmara nas aquisições sustentáveis realizadas pela Câmara dos Deputados ?
- 4) Qual o papel das especificações na aquisição de compras com critérios de Sustentabilidade na Câmara dos Deputados ?

Apêndice B - Validação da Classificação Hierárquica Descendente - CHD



Apêndice C – Estatística da Descrição dos Corpos

Statistiques	
Nombre de textes	5
Nombre de segments de texte	628
occurrences	22291
Nombre de formes	2912
Nombre d'hapax	1459 - 50.10 % des formes - 6.55 % des occurrences